

صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله



التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات

برسم 2022-2023

المرفوع إلى صاحب الجلالة نصره الله

من طرف

الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات

تقرير حول أنشطة المجلس الأعلى للحسابات

برسم 2022-2023

مرفوع إلى حضرة صاحب الجلالة نصره الله

من طرف زينب العدوي

الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات

مولاي صاحب الجلالة،

لي عظيم الشرف أن أرفع إلى جلالتكم، طبقا للفصل 148 من الدستور وتنفيذا للمادة 100 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم 2022-2023.

مداولة غرفة المشورة بالمجلس الأعلى للحسابات بالمصادقة على التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم 2022-2023

بناء على القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، لا سيما أحكام المواد 22 و99 و100 منه؛

وتبعا لإعداد مشروع التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم 2022-2023 من طرف لجنة البرامج والتقارير واعتماده في اجتماعها المنعقد بتاريخ 30 أكتوبر 2023؛

وبعد انعقاد اجتماع غرفة المشورة بتاريخي 1 و21 نونبر 2023 قصد التداول في مشروع التقرير المذكور؛

وبعد المناقشة والتداول، صادقت الغرفة المذكورة على التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم 2022-2023. وكانت الهيئة مكونة كما يلي:

ذة. زينب العدوي، الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات، رئيسا؛

ذ. عبد العزيز كلوح، الكاتب العام للمجلس الأعلى للحسابات، عضوا؛

ذ. محمد كمال الداودي، رئيس غرفة تنسيق أعمال المحاكم المالية، المقرر العام للمجلس، عضوا؛

ذ. عبد الوهاب قادري، رئيس الغرفة الأولى، المكلفة بقطاعات السيادة والإدارة، عضوا؛

ذ. ياسين الناصري بن الصغير، رئيس الغرفة الثانية، المكلفة بقطاعات الاقتصاد والمالية، عضوا؛

ذ. سعيد لمرابطي، رئيس الغرفة الثالثة، المكلفة بقطاعات البنيات التحتية والطاقة، عضوا؛

ذ. محمد دير، رئيس الغرفة الرابعة، المكلفة بالقطاعات الإنتاجية، عضوا؛

ذ. رشيد اسماعيلي علوي، رئيس الغرفة الخامسة، المكلفة بالقطاعات الاجتماعية، عضوا؛

ذة. فاطمة بوزوغ، رئيسة غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، عضوا؛

ذة. سمية السباعي، رئيسة غرفة التصريح الإجباري بالممتلكات، عضوا؛

ذ. أحمد أمساس، رئيس غرفة استئناف أحكام المجالس الجهوية للحسابات، عضوا؛

ذة. فاطمة زراد، أقدم مستشارة بالغرفة الأولى، عضوا؛

ذ. إسماعيل لغباري، أقدم مستشار بالغرفة الثانية، عضوا؛

ذ. عبد الهادي كربوش، أقدم مستشار بالغرفة الثالثة، عضوا؛

ذ. محمد بلحاج، أقدم مستشار بالغرفة الرابعة، عضوا؛

ذ. عبد الله بومية، أقدم مستشار بالغرفة الخامسة، عضوا؛

ذ. علي الطلحاوي، أقدم مستشار بغرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، عضوا؛

ذ. أحمد نكراج، أقدم مستشار غرفة التصريح الإجباري بالممتلكات، عضوا؛

ذ. عبد النور عفريط، أقدم مستشار بغرفة استئناف أحكام المجالس الجهوية للحسابات، عضوا.

وحرر بالرباط بتاريخ 21 نونبر 2023

مولاي صاحب الجلالة،

عرفت بلادنا، خلال سنة 2023، حدثين بارزين متتاليين، تمثلا في زلزال الحوز الذي وقع في شهر شتنبر، وفي الإعلان، خلال شهر أكتوبر، عن اختيار المغرب لتنظيم مشترك لنهائيات كأس العالم لكرة القدم لسنة 2030 بمعية دولتي إسبانيا والبرتغال الصديقتين.

وبالقدر الذي يمثل فيه هذان الحدثان تحديين حقيقيين، يستلزمان على الخصوص توفير التمويلات الضرورية لرفعهما، فإنهما يشكلان في الآن نفسه فرصة مواتية ينبغي استغلالها على النحو الأمثل من أجل تحقيق ثورة تنموية تشمل جميع المجالات، وذلك من خلال مواصلة الإصلاحات الكبرى وتسريعها، بما فيها تقوية البنى التحتية وتحسين الولوج إلى الخدمات الصحية والتعليمية والثقافية والرياضية وإنعاش الاقتصاد ودعم الاستثمار الخاص وإحداث المزيد من فرص الشغل.

إن المغرب، **تحت قيادة جلالتكم المتبصرة**، بلد رفع التحديات. ولنا في تجربتنا مع تدبير الأزمة الصحية المرتبطة بانتشار جائحة "كوفيد-19"، وكذا زلزال الحوز خير مثالين على أن هذه التحديات لا تزيد بلادنا إلا قوة وتماسكا وتضامنا، وأن روح المسؤولية والجدية والحزم التي ما فتئتم تحثون عليها هي دوما مفتاح النجاحات والمنجزات الكبيرة.

ويأتي الحدثان المذكوران في سياق ما زالت تعاني فيه اقتصاديات دول المعمور، ولا سيما الدول النامية والصاعدة، من تبعات جائحة "كوفيد-19" وآثار الأزمة الروسية-الأوكرانية، حيث عرف نمو الاقتصاد العالمي تباطؤا ملموسا خلال سنة 2022، إذ انخفض في المتوسط من 6,3% في سنة 2021 إلى 3,4% متم سنة 2022، ومن المنتظر، حسب توقعات صندوق النقد الدولي، أن يتواصل هذا المنحى التنازلي خلال سنتي 2023 و2024 بمعدلات للنمو على التوالي في حدود 3% و2,9%. أما بالنسبة لتكاليف المعيشة وأسعار الفائدة والضغوط التضخمية، فقد عرفت ارتفاعا ملموسا، حيث انتقلت نسبة التضخم العالمي من 4,7% سنة 2021 إلى 8,7% سنة 2022، مسجلة مستويات غير مسبوقة في غالبية البلدان، غير أنه من المتوقع أن تتراجع هذه النسبة مع متم سنتي 2023 و2024 لتصل، تباعا، إلى 6,9% و5,8%.

وعلى غرار دول العالم، تأثر الاقتصاد الوطني بهذه التداعيات، التي زاد من حدتها توالي سنوات الجفاف، حيث تراجع النمو الاقتصادي من 8% سنة 2021 إلى 1,3% سنة 2022. وبعد أن عرف هذا المعدل ارتفاعا خلال الربع الأول من سنة 2023 ليصل إلى 3,5%، سجل تباطؤا في الربع الثاني حيث بلغ 2,3%، ومن المتوقع أن يستقر هذا المعدل في 2,9% مع نهاية سنة 2023.

وفي ما يخص نسبة التضخم ببلادنا، فقد بلغت 6,6% خلال سنة 2022، وهو مستوىً لم تصله منذ سنة 1992. وقد بدأت هذه النسبة في التراجع منذ منتصف سنة 2023، حيث لم تتجاوز 5% خلال شهر غشت 2023، ومن المتوقع ألا تتجاوز 6% مع نهاية سنة 2023 و2,6% متم سنة 2024.

ولقد مكنت التدابير المتخذة، **تفعيلا للتوجيهات الحكيمة لجلالتكم**، الهادفة لتخفيف آثار هذه الأزمات على الفئات الاجتماعية والقطاعات الاقتصادية الأكثر تضررا، الاقتصاد الوطني من الصمود والانتعاش، خصوصا مع ظهور بعض بوادر التراجع التدريجي لضغوط التضخم.

كما أنه، ورغم حالة اللايقين التي أصبحت تطبع عالم اليوم، استطاعت المالية العمومية أن تصمد في هذه الظرفية الصعبة، مسجلة تحسنا على مستوى المداخيل العادية للميزانية العامة والتي انتقلت من حوالي 261,4 مليار درهم سنة 2021 إلى ما يناهز 308,8 مليار درهم سنة 2022، أي بزيادة إجمالية قدرها 18,2%، والتي تعزى أساسا إلى ارتفاع المداخيل الضريبية بما نسبته 18%. وقد واصلت هذه المداخيل منحاها الإيجابي خلال سنة 2023، حيث بلغت، إلى غاية نهاية شهر غشت 2023، حوالي 204,8 مليار درهم، وهو ما يعادل نسبة ارتفاع قدرها 6,6% مقارنة بنفس الفترة من سنة 2022.

وبدورها واصلت نسبة عجز الميزانية، على أساس الناتج الداخلي الخام ودون احتساب عائدات تفويت مساهمات الدولة، منحاها التنازلي الإيجابي، لتستقر في 5,2% نهاية سنة 2022 بعد أن بلغت 5,9% خلال سنة 2021، ومن المتوقع أن تنخفض هذه النسبة إلى 5,1% مع نهاية سنة 2023.

بالمقابل، ارتفع المبلغ الجاري للدين العمومي، مقارنة بسنة 2021، بنسبة 7,5% ليصل متم سنة 2022 إلى 951,8 مليار درهم، يمثل فيه الدين الداخلي 722,9 مليار درهم والدين الخارجي 228,9 مليار درهم. ويعزى هذا الارتفاع أساسا إلى اللجوء المتزايد إلى الاقتراض على المستويين الداخلي والخارجي من أجل تمويل عجز الميزانية. ومن المتوقع أن يرتفع مبلغ الجاري للدين العمومي إلى 744,2 مليار درهم في ما يخص المكون الداخلي و268,1 مليار درهم بالنسبة للمكون الخارجي في نهاية سنة 2023.

غير أن التحسن النسبي الذي عرفته بعض مؤشرات المالية العمومية يجب ألا يخفي التحديات المتعددة التي تواجهها والتي يتعين على مختلف الأطراف المعنية رفعها. وفي ظل هذا السياق، يتعين إيجاد التوافق الأمثل بين ضرورة المحافظة على توازن المالية العمومية واستدامتها، من جهة، وضرورة توفير التمويلات اللازمة من أجل مواصلة تنفيذ مختلف الإصلاحات والبرامج والمشاريع المهيكلة التي انخرطت فيها بلادنا، وتفعيل توجهات النموذج التنموي الجديد، فضلا عن المحافظة على القدرة الشرائية للمواطنين، من جهة أخرى.

فمن ناحية أولى، أبانت المالية العمومية عن قدرة على مواجهة الصدمات المتعددة التي ميزت الثلاث سنوات الأخيرة، مما مكن من الحفاظ على ثقة المؤسسات المالية الدولية، والتي تجلت من خلال موافقة صندوق النقد الدولي على منح المغرب، خلال سنة 2023، خط ائتمان مرن بقيمة خمسة (05) ملايير دولار.

ومن ناحية ثانية، انخرطت بلادنا في مجموعة من الأوراش والبرامج المهيكلة الرامية إلى الاستجابة لمتطلبات التنمية الشاملة، ومن أبرزها ورش إرساء الدولة الاجتماعية، والبرامج الرامية إلى الحد من آثار التقلبات المناخية وندرة التساقطات المطرية، وإصلاح منظومة الاستثمار، فضلا عن مواصلة تنزيل الجهوية المتقدمة.

وارتباطا بهذه الأوراش، وحرصا من المحاكم المالية على أن تؤدي رسالتها في حماية المال العام وتكريس قيم الحكامة الجيدة والشفافية والنزاهة في التدبير العمومي على النحو الأمثل، فقد واصلت هذه المحاكم برسم 2022-2023، تتبع تنفيذ الإصلاحات الكبرى المهيكلة التي انخرطت فيها بلادنا، **تحت قيادتكم الحكيمة**، كما عملت على إرساء نظام ليقظة قطاعية وترابية من أجل رصد المخاطر المتعلقة بالتدبير العمومي واعتماد برمجة وجيهة وذات راهنية لأعمالها تفضي إلى خلاصات وتوصيات ذات قيمة مضافة.

كما تحرص هذه المحاكم، من خلال نتائج مهامها الرقابية السابقة، على التنبيه إلى المخاطر التي قد تعتري تدبير بعض المجالات أو البرامج والمشاريع العمومية، وذلك قصد استباقها واستخلاص العبر والدروس وكذا اعتماد الممارسات الفضلى التي تسهم في الرفع من نجاعة وفعالية التدبير العمومي.

مـولاي،

لقد عرفت بلادنا، **بفضل رؤية جلالتكم المتبصرة**، إطلاق ورش تعميم الحماية الاجتماعية الذي يمثل ثورة اجتماعية حقيقية ونقطة تحول رئيسية في مسار الإصلاح الشامل لهذا النظام في بلادنا، وذلك بهدف الرفع من تأثيره المباشر على المواطنين، بما يساهم في دعم القدرة الشرائية للأسر وتقليص الفقر والحد من الفوارق والهشاشة. وفي هذا الإطار، قامت الحكومة بتنزيل مجموعة من مكونات هذا الورش، خاصة على مستوى استكمال الترسانة القانونية المتعلقة بتعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، فضلا عن إطلاق برنامج التعويضات العائلية متم سنة 2023.

وفي هذا الصدد، ولأجل بلوغ الأهداف المتوخاة من هذا الورش في أفق سنة 2025 وفقا لخارطة الطريق المحددة، كان من اللازم العمل على وضع نظم جديدة لاستهداف الفئات الاجتماعية المستحقة للدعم من خلال استكمال عملية التقييد بالسجل الاجتماعي الموحد، فضلا عن ضرورة تسريع خطة تطوير وتأهيل مختلف مكونات المنظومة الصحية الوطنية، بما فيها المؤسسات الاستشفائية وكذا تعزيز الرأسمال البشري، بما يسمح بتوفير عرض مناسب للرعاية الصحية في جميع العمالات والأقاليم لضمان الولوج العادل إلى خدمات هذه المنظومة والحرص على جودتها.

ويشكل توفير الموارد الكافية لأجل تمويل هذا الورش شرطا أساسيا لضمان نجاحه. لذلك، فإنه من المهم اعتماد آليات التمويل الكفيلة بضمان استدامة التأمين الإجباري الأساسي عن المرض وإحداث الآليات المناسبة لتمويل باقي مكونات الحماية الاجتماعية، خاصة التعويضات العائلية. كما يبدو ضروريا إعادة النظر في حكامة المنظومة ذات الصلة بصفة عامة، وحكامة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بصفة خاصة، أخذا بعين الاعتبار المهام الجديدة المسندة إليه.

وارتباطا أيضا بالمجال الاجتماعي، تولي المحاكم المالية عناية خاصة للمواضيع المتعلقة بقطاعي الصحة والتعليم، باعتبارهما مرتكزين أساسين لإرساء الدولة الاجتماعية وتحقيق الولوج المنصف إلى الخدمات ذات الصلة. وفي هذا الإطار، خصص المجلس، برسم 2022-2023، مهمة رقابية تتعلق بالتكوين الأساسي في مهن الصحة، وأخرى تتعلق بالتكفل بالنساء الحوامل على وشك الولادة وبالمواليد الجدد، وثالثة بخصوص المكاتب الجماعية لحفظ الصحة. كما أنجز مهمة رقابية تتعلق بالمدارس الجماعاتية التي تعد آلية مهمة من آليات الحد من الهدر المدرسي في العالم القروي.

وتعتبر إشكالية الجفاف وندرة المياه هاجسا حقيقيا لبلادنا، التي أصبحت تعاني من وضعية إجهاد مائي بنيوي، وهو ما يستدعي مواصلة العمل من أجل تحقيق الأمن المائي لبلادنا والحد من تداعيات التقلبات المناخية. وفي هذا السياق، ومن أجل تطوير العرض المائي وتدبير الطلب واقتصاد وتثمين الماء وترشيد استعمالاته، فقد حرصت بلادنا، تحت **قيادة جلالتكم الرشيدة**، على بلورة البرنامج الوطني للتزود بالماء الصالح للشرب ومياه السقي للفترة 2020-2027 خصص له غلاف مالي قدره 143 مليار درهم.

ويظل التدبير الأمثل للموارد المائية رهينا بالتحلي بمستوى عال من الحكامة والمسؤولية في تنفيذ هذا البرنامج. كما أنه من الضروري الإسراع بتنفيذ المشاريع ذات الصلة بهذا البرنامج الحيوي، ولا سيما ما يتعلق بمواصلة ما تبقى من مشاريع الربط بين الأحواض المائية بنفس روح التحدي التي عرفها إنجاز الشطر الاستعجالي لمشروع ربط حوض سبو بحوض أبي رقراق، وتسريع مشاريع تحلية مياه البحر حسب أولويات المجالات الترابية، والزيادة من حجم إعادة استعمال المياه العادمة، فضلا عن مواصلة استراتيجية تشييد السدود.

وعلاقة بموضوع الماء، وما يشكله من تحديات حقيقية تزداد حدتها سنة تلو أخرى، أنجز المجلس الأعلى للحسابات مهمة رقابية حول تثمين السدود في مختلف أبعاده الفلاحية والطاقية والسياحية. وسيواصل المجلس اهتمامه بهذا الموضوع من خلال إجراء تقييم مرحلي للبرنامج الوطني للتزويد بالماء الشروب ومياه السقي 2020-2027.

وعلاقة بالمجال الاقتصادي، انخرطت بلادنا في مسلسل لإصلاح منظومة الاستثمار، باعتباره رافعة رئيسية لخلق الثروات وتوفير فرص الشغل. وقد ارتكز تطويره، خلال العقدين الأخيرين، على المجهودات التي بذلتها الدولة من خلال الاستثمار العمومي، الذي، وإن مكن من تحسين البنية التحتية وتجويد المرافق العمومية، إلا أنه لم يؤد إلى إحداث دينامية موازية كافية على مستوى الاستثمار الخاص. وقد عرف هذا الورش الإصلاحي تقدما إثر اعتماد القانون-الإطار بمثابة ميثاق الاستثمار الذي جاء بآليات مبتكرة للدعم تندرج ضمن أربعة أنظمة، تشمل نظام دعم أساسي وثلاثة أنظمة دعم خاصة، يتم تنزيلها تدريجيا وفق جدولة محددة ومرتبطة باعتماد النصوص التنظيمية المتعلقة بها ضمن الآجال التي حددها لها القانون-الإطار.

وبالنظر إلى الأهمية التي تكتسيها السياحة ودورها في إنعاش الاقتصاد، وأخذا بعين الاعتبار الظرفية الصعبة التي عرفها هذا القطاع خلال فترة الجائحة، فقد تطرق المجلس لموضوع السياحة الداخلية. وفي هذا الإطار، يبدو ملحا مواصلة التدابير الرامية إلى تطوير السياحة الداخلية وتجويد وملاءمة العرض السياحي، إن على مستوى جودة الخدمات المقدمة أو على مستوى الأثمنة المقترحة.

وعلى صعيد آخر، تشكل الجهوية المتقدمة، باعتبارها خيارا استراتيجيا لا رجعة فيه، ضرورة لتحقيق تنمية مندمجة تروم إرساء عدالة مجالية واجتماعية وركيزة أساسية لتقريب الخدمات والمرافق من المواطنين. وحتى تضطلع الجهات، وباقي الجماعات الترابية الأخرى، على النحو الأمثل بالمهام المنوطة بها وتصبح الفاعل الأساسي على المستوى الترابي في مسلسل التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فإنه من اللازم التسريع بالتنزيل الفعلي لميثاق اللاتمركز الإداري وإصدار المراسيم المتعلقة بالتمثيليات الإدارية الجهوية المشتركة للدولة، فضلا عن مواصلة نقل الاختصاصات إلى المصالح اللاممركزة، لاسيما تلك المتعلقة بالاستثمار، حيث لم تتعد، إلى حدود شتنبر 2023، نسبة الاختصاصات ذات الأولوية التي تم تفويضها في هذا الإطار 30%، مع تزويد هذه المصالح بالموارد الضرورية لممارسة الصلاحيات المنوطة بها. كما أن الجهات بحاجة إلى تقوية وظيفتها في مجال التخطيط الاستراتيجي بغية بلورة برامج تنموية قابلة للتنفيذ الفعلي وإلى تعزيز آليات التعاقد مع الدولة من خلال إصدار المرسوم المتعلق بتحديد شكليات وشروط إبرام العقد بين الدولة والجهة من أجل تحقيق الالتقائية بين المخططات الجهوية والسياسات العمومية والقطاعية وكذا إلى اعتماد إطار قانوني ملائم للوظيفة العمومية الترابية قادر على استقطاب موارد بشرية ذات الكفاءات المطلوبة.

وفضلا عن المهمة الموضوعاتية التي أنجزها المجلس بشأن الجهوية المتقدمة، والتي انصبت في مرحلتها الأولى (2022-2023) حول الإطار المؤسساتي، والآليات والموارد، والاختصاصات، مع التركيز على الجهات بالنظر لمكانتها المحورية في الجهوية المتقدمة، فقد أولت المجالس الجهوية للحسابات، التي تعتبر مرصدا للمحاكم المالية على المستوى الترابي من خلال ضبط المخاطر المتعلقة بتدبير الشأن العمومي في شموليته، عناية خاصة للجوانب المتعلقة بالتنمية المجالية وبتدبير التجهيزات والمرافق العمومية المحلية.

وفي هذا الصدد، أنجزت المجالس الجهوية للحسابات، خلال 2022-2023، تقييما لبرامج واتفاقيات التنمية الترابية المندمجة، حيث استفادت مختلف الجماعات الترابية من استراتيجيات وبرامج تنموية، تروم تحسين ظروف عيش الساكنة ودعم الولوج إلى المرافق والخدمات الأساسية، وكذا توفير الشروط الملائمة لجلب الاستثمارات وإنعاش مختلف الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد خلصت هذه المهمة الرقابية إلى أنه بالرغم من كون هذه البرامج قد حققت مجموعة من النتائج الإيجابية، فإن تنزيلها بشكل سليم ومستدام يظل بحاجة إلى نظام تدبيري أكثر فعالية يدمج قياس مؤشرات الأثر على المواطن وعلى المستثمر.

كما يشكل تدبير التجهيزات والمرافق العمومية المحلية وجودة الخدمات المقدمة للمرتفقين موضوع تتبع ومراقبة دائمين من طرف المجالس الجهوية للحسابات، لما لهذه الجوانب من ارتباط وثيق بالحياة اليومية للمواطن ولعلاقتها أيضا بتحفيز الاستثمار على المستوى الترابي. وفي هذا الإطار، أنجزت هذه المجالس، بصفة مشتركة أو بصفة منفردة، 84 مهمة رقابية تناولت الجوانب المرتبطة بتدبير هذه المرافق والتجهيزات، سواء في ما يتعلق بأنماط التدبير كشركات التنمية المحلية والتدبير المفوض أو ما يتعلق بجوانب الاستغلال وتقديم الخدمات. وقد شملت هذه المهام، على الخصوص، الولوج إلى الماء الصالح للشرب وتوزيعه، والتطهير السائل، وتدبير النفايات الصلبة، وفك العزلة، والمساحات الخضراء، والإنارة العمومية، وحفظ الصحة، والأسواق الأسبوعية وأسواق الجملة، والمجازر.

ولأن رهان بلوغ الأهداف المرجوة من الأوراش والبرامج سالفة الذكر ورفع التحديات ذات الصلة يقتضي، من بين أمور أخرى، تعبئة الموارد المالية الضرورية لذلك، واستحضارا للسياق الحالي المتسم بندرة هذه الموارد وتزايد الاحتياجات، أنجز المجلس مهمتين رقابيتين حول تحصيل الضرائب التي تدبرها المديرية العامة للضرائب وكذا تحصيل الرسوم الجمركية. وقد خلص المجلس إلى أهمية

مواصلة التدابير الرامية إلى تحسين نسب التحصيل مع مباشرة إصلاح شامل لمدونة التحصيل وإعادة النظر في بعض المقتضيات القانونية المتجاوزة التي يؤدي تطبيقها إلى تراكم المبالغ غير المستخلصة لتصل إلى مستويات جد مرتفعة تؤدي إلى قراءات غير واقعية للديون الضريبية. وسيواصل المجلس مهامه الرقابية في هذا الإطار لتشمل باقي أنواع الضرائب والرسوم شبه الضريبية، بما في ذلك تلك المستحقة لفائدة الجماعات الترابية، ولتشمل أيضا الجوانب المرتبطة بالوعاء الضريبي.

مـولاي،

إن تعدد وظائف المحاكم المالية التي تجمع بين المراقبة والتدقيق والتقييم وعند الاقتضاء، المعاقبة على المخالفات المتعلقة بالعمليات المالية، وكذا المساهمة، إلى جانب مختلف الأطراف المعنية، في تخليق الحياة العامة ومحاربة الفساد، تجعل من النموذج المغربي في مجال الرقابة العليا على المال العام نموذجا فريدا على الصعيدين الإقليمي والدولي، مع ما يتوفر عليه من صلاحيات وسلطات واسعة من أجل تدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة.

وتشكل استقلالية المحاكم المالية، التي يضمنها الدستور، وتموقع هذه المحاكم على مسافة متساوية من السلطتين التشريعية والتنفيذية، عاملا مهما في ضمان حيادها وموضوعيتها ومصداقيتها في التحليل والتشخيص واقتراح سبل الإصلاح، مما يساهم في رفع منسوب الثقة في مؤسسات الدولة لدى مختلف الأطراف ذات الصلة، ولا سيما المواطنين والمستثمرين وكذا مؤسسات التمويل الدولية.

وفي سياق تنزيل توجهاته الاستراتيجية برسم الفترة 2022-2026، وسعيا منه إلى الارتقاء أكثر بأعمال المحاكم المالية، فإن المجلس منكب على ورشين ذوي أهمية بالغة، يتعلقان بإصلاح مدونة المحاكم المالية وبتعزيز وظيفة دعم المهن.

وهكذا، فإن المجلس بصدد وضع اللمسات الأخيرة على مشروع يروم إصلاح مدونة المحاكم المالية المعمول بها حاليا، والتي ترجع إلى سنة 2002. ويروم هذا الإصلاح من جهة، ملاءمة المقتضيات الحالية مع التحولات التي عرفها تدبير الشأن العمومي، خصوصا الجوانب ذات الصلة بالمالية العمومية، والمرتبطة برقمنة عمليات الإدلاء بالحسابات والانتقال، بالنسبة لمصالح الدولة، إلى المحاسبة العامة والتصديق على حسابات الدولة وكذا اعتماد التدبير القائم على النتائج، ومن جهة أخرى، الاستفادة من الدروس المستخلصة من أكثر من عشرين (20) سنة من التطبيق العملي للمدونة الحالية وجعل المساطر المتبعة من طرف المحاكم المالية أكثر استجابة لمعايير الفعالية والنجاعة ومبادئ المحاكمة العادلة انسجاما مع مقتضيات الدستور ومع الممارسات الفضلى المعتمدة في هذا المجال، مع الحرص على مراعاة خصوصيات نظام الرقابة العليا المعمول به ببلادنا.

إن عمق هذا الإصلاح قائم على جعل مبدأ المساءلة وربط المسؤولية بالمحاسبة، في مختلف تجلياته، المرتكز الأساسي للرقابة على المال العام ببلادنا والمبدأ العام الذي يخضع له جميع المدبرين العموميين، وهذا ما يستوجب إعادة النظر في نظام المسؤولية وما يتعلق به من طبيعة المخالفات وظروف ارتكابها وكذا نظام العقوبات. فلم يعد من الناجع حصر المتابعات في أفعال تتعلق بمخالفة مساطر وقواعد قانونية شكلية، بعضها قد يكون ناجما عن إكراهات التدبير دون أن يؤدي إلى أي خسارة للجهاز العمومي، في الوقت الذي تظل فيها بعض الأفعال المرتبطة بسوء التدبير أو بعدم الوفاء بالالتزامات الوظيفية والتعاقدية، مع ما قد يترتب عن ذلك من ضرر للمرتفق وخسارة للمرفق العمومي وفي بعض الحالات من تكلفة اجتماعية، غير معنية بنطاق المتابعة أمام المحاكم المالية.

إن من شأن هذا الإصلاح أن يؤدي، في انسجام تام مع المقتضيات الدستورية القاضية بربط المسؤولية بالمحاسبة، إلى إعادة النظر في أدوار القاضي المالي بما يستجيب لمتطلبات نجاعة وفعالية العمل القضائي، ويعزز وظيفة المحاكم المالية كمؤسسات دستورية تسهر على التدبير السليم للمال العام، ببعديه الأساسيين: الانضباط للقواعد القانونية ذات الصلة والتقيد بالمبادئ الرئيسية للتدبير الرشيد.

وعلى مستوى آخر، وفي ظل الطفرة التكنولوجية التي عرفها العالم وما ينتج عنها من تحولات عميقة في طرق الاشتغال، فإن المجلس، وإلى جانب استكمال ورش الانتقال الرقمي الذي شرع فيه منذ سنة 2021، بصدد اتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل تيسير وتحديث عمليات المراقبة والافتحاص لتشمل الولوج المباشر والآمن للمعطيات الرقمية وتوفير الأدوات المساعدة على تخصيص الحيز الأكبر من الجهد والوقت للجوانب المرتبطة بالتحليل العلمي.

ولأن التعاون الدولي، الثنائي أو متعدد الأطراف، يعد واحدا من أهم دعائم تعزيز الكفاءات والانفتاح على الممارسات الفضلى، سواء في تدبير الأجهزة العليا للرقابة أو في مجال الرقابة بمختلف أنواعها، فقد جعلت المحاكم المالية من التعاون مع الأجهزة النظيرة أولوية وآلية مواتية وفعالة للتفكير المشترك لمواجهة التحديات الناشئة عن التحولات العميقة وغير المسبوقة التي يعيشها عالم اليوم في ظل تسارع وتيرة التحول الرقمي للفعل العمومي. لذلك، فإن المجلس الأعلى للحسابات حريص على تعزيز أواصر التعاون مع باقي الأجهزة العليا للرقابة، من أجل تبادل الخبرات وتطوير مناهج العمل، مع السعي الدائم إلى استثمار علاقاته وتجاربه ووضعها رهن إشارة الأجهزة النظيرة، ولا سيما على مستوى الدول الإفريقية التي نتقاسم معها نفس التحديات التنموية، وكذا مع الدول التي تتبنى هي أيضا النموذج القضائي في مجال الرقابة العليا على المالية العمومية.

وفي هذا السياق، وإضافة إلى احتضانه ومشاركته في مجموعة من الفعاليات واللقاءات والندوات الإقليمية والدولية، وقع المجلس الأعلى، خلال سنة 2022، على ثلاث مذكرات تفاهم وتعاون مع الأجهزة العليا للرقابة بكل من دول الهند والبرازيل وروسيا.

كما تميزت سنة 2023، بتنظيم المجلس الأعلى للحسابات، ندوة دولية حول "دور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في تعزيز المساءلة والشفافية والنزاهة والحكامة الجيدة"، ومائدة مستديرة حول" مساهمة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في تحقيق أهداف خطة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة 2030"، وذلك في إطار سلسلة الفعاليات المواكبة للاجتماعات السنوية لمجموعة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي التي احتضنتها بلادنا خلال شهر أكتوبر 2023 بمراكش.

وتستعرض هذه الوثيقة أهم المواضيع الواردة في التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم 2022-2023 المرفوع **لجلالتكم**، والمرتبطة أساسا بالاختصاصات القضائية للمحاكم المالية (التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية والتدقيق والبت في الحسابات) وكذا مراقبة وتتبع التصريح بالممتلكات وتدقيق حسابات الأحزاب السياسية وفحص النفقات الانتخابية وصرف الدعم السنوي الإضافي، هذا بالإضافة إلى تتبع تنزيل بعض أوراش الإصلاح الكبرى (الحماية الاجتماعية، الاستثمار، المؤسسات والمقاولات العمومية، الجبايات، المالية العمومية) فضلا عن مراقبة التسيير، بما في ذلك تقييم البرامج والمشاريع، وتتبع تنفيذ التوصيات.

مـولاي،

تطبيقا لمقتضيات الفصل 148 من دستور المملكة لسنة 2011، والمادة 100 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، يتضمن هذا التقرير السنوي بيانا عن أعمال المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات برسم 2022 - 2023.

ويشمل هذا التقرير السنوي **سبعة فصول**، روعي في ترتيبها علاقتها بالمهام المنوطة بالمحاكم المالية، إذ تقدم الفصول الثلاث الأولى بيانا عن أعمال هذه المحاكم بشأن الاختصاصات ذات العلاقة بتكريس مبدأ المساءلة وربط المسؤولية بالمحاسبة، بينما تتعلق الفصول الثلاث الموالية بالاختصاصات المتعلقة بمراقبة التسيير وتقييم البرامج والمشاريع العمومية بما في ذلك تتبع الأوراش الكبرى وتتبع تنفيذ التوصيات، في حين خصص الفصل السابع والأخير لأنشطة الدعم والتعاون الدولي باعتبارهما ركيزتين أساسيتين للارتقاء بجودة أعمال المحاكم المالية.

وهكذا، **يتطرق الفصل الأول للاختصاصات القضائية**، أي التدقيق والبت في الحسابات والتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، حيث يقدم حصيلة مفصلة حول أنشطة المحاكم المالية بشأن هذين الاختصاصين من جهة، وأهم القواعد والمبادئ المستنبطة من خلال الأحكام والقرارات الصادرة عنها في هذا الإطار، من جهة أخرى. وتشكل هذه القواعد مرجعا يمكن للمدبرين العموميين، كل حسب موقعه وصفته، الاستفادة منها من أجل تفادي نفس الممارسات التي كانت موضوع الأحكام والقرارات الصادرة، كما قد تساهم هذه القواعد في تفسير وتوضيح بعض المقتضيات ذات الصلة بالتدبير المالي والمحاسباتي والإداري للأجهزة العمومية.

أما **الفصل الثاني** فيتضمن حصيلة لأنشطة تلقي وتتبع ومراقبة التصريح الإجباري بالممتلكات، بينما يقدم **الفصل الثالث**، ملخصا لتقارير المجلس المتعلقة بتدقيق حسابات الأحزاب السياسية برسم سنة 2021، وبفحص حسابات الحملات الانتخابية للهيئات السياسية والنقابية وللمترشحين برسم الاقتراعات التي شهدتها نفس السنة، والتي سبق نشرها تباعا بتاريخي 07 مارس 2023 و08 يونيو 2023، وكذا ملخصا حول نتائج عملية فحص مستندات الإثبات المتعلقة بصرف الدعم السنوي الإضافي المتعلق بتغطية مصاريف المهام والدراسات والأبحاث برسم سنة 2022.

ويخصص **الفصل الرابع** من هذا التقرير السنوي، وعلى غرار السنة السابقة، لاستعراض خلاصات حول تتبع أوراش الإصلاحات الكبرى ذات الصلة بالحماية الاجتماعية، والاستثمار، والمؤسسات والمقاولات العمومية، والجبايات، والمالية العمومية.

ويتعلق **الفصل الخامس** بمراقبة التسيير وتقييم البرامج والمشاريع العمومية، حيث يتضمن عشرين (20) خلاصة لأبرز الملاحظات والتوصيات، والتي تم إعدادها انطلاقا من تثمين مخرجات 259 مهمة رقابية، منها 230 مهمة منجزة من طرف المجالس الجهوية للحسابات، علما أن هذه المجالس أنجزت بشراكة مع الغرف القطاعية الخمسة للمجلس 25 مهمة رقابية. وقد صنفت هذه الخلاصات، التي أخذت بعين الاعتبار الأجوبة المدلى بها من طرف الأجهزة المعنية، وفق مقاربة قطاعية/موضوعاتية، تشمل القطاعات المالية والإدارية، والقطاعات الاجتماعية، والقطاعات الإنتاجية والبنيات الأساسية، فضلا عن مواضيع متعلقة بالتنمية المجالية وتدبير المرافق العمومية الترابية.

وبخصوص **الفصل السادس**، فيتطرق لأهم الخلاصات التي أفضت إليها أعمال تتبع تنفيذ التوصيات، الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات في إطار المهمات الرقابية المنجزة برسم سنتي 2019 و2020.

أما **الفصل السابع**، فيهم تعزيز أنشطة الدعم بالمحاكم المالية فضلا عن أنشطة التعاون الدولي.

توجيهات هامة

تطبيقا لمقتضيات الفصل 148 من الدستور، تم إعداد التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم 2022-2023 وفق المقاربة المعتمدة في إطار التوجهات الاستراتيجية للمحاكم المالية للفترة 2022-2026، مع مراعاة المقتضيات القانونية المتعلقة بإعداد هذا التقرير السنوي والمصادقة عليه، ولا سيما المواد 22 و99 و100 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

ينقسم هذا التقرير السنوي إلى **سبعة فصول**، بحيث يتضمن كل فصل بيانا عن أنشطة المحاكم المالية (المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات) بشأن الاختصاصات المنوطة بها.

ولأجل الرفع من مقروئية هذا التقرير بما يضمن استفادة مثلى من مضامينه من طرف كل مستعمليه وتوظيفها التوظيف الملائم، نورد بعده بعض التوجيهات الأساسية المتبعة في تحريره:

- بالنسبة **للإحصائيات المرتبطة بأنشطة المحاكم المالية** والمضمنة في هذا التقرير السنوي، فقد تم حصرها إلى غاية متم شهر أكتوبر 2023، إلا إذا تمت الإشارة إلى خلاف ذلك؛
- إن **مضامين هذا التقرير السنوي**، بما في ذلك **المعطيات** ذات الصلة، وخاصة فيما يتعلق بنتائج تتبع الأوراش الكبرى وخلاصات مهام مراقبة التسيير، كانت موضوع مسطرة تواجهية على أربعة مستويات: خلال إنجاز المهام الرقابية، وعبر تقارير الملاحظات والتقارير الخاصة ومشاريع الإدراج في التقرير السنوي، مع مسؤولي القطاعات الوزارية والأجهزة العمومية المعنية خلال مختلف هذه المراحل الأربعة، فضلا عن وزارة الداخلية (فيما يتعلق بأعمال المجالس الجهوية للحسابات) ووزارة الاقتصاد والمالية وكذا رئاسة الحكومة خلال مرحلتي التقارير الخاصة ومشاريع الإدراج؛
- حرص المجلس، إعمالا لمقتضيات المادتين 99 و100 سالفتي الذكر، على **إدماج الأجوبة المتوصل بها** في قلب خلاصاته، بحيث تم أخذها بعين الاعتبار في إطار صياغة الملاحظات والتوصيات، أو إدراج مقتطفات من هذه الأجوبة مباشرة بعد الملاحظات المطابقة لها والتعليق عليها عند الاقتضاء، مع الإشارة إلى ما يلي:
  - قد يتم **حذف** بعض عناصر الإجابة إذا تم أخذها بالاعتبار في صياغة ملاحظات المجلس، بحيث تصبح إعادة إدراج هذه العناصر، بعد ذلك، غير ذات جدوى، أو إذا كانت ترتبط بمسؤولية أطراف أخرى غير تلك المعنية مباشرة بملاحظات وتوصيات المحاكم المالية، أو إذا كانت غير مرتبطة بموضوع الملاحظات أو التوصيات الواردة في الخلاصة،
  - إن **القراءة المتوازنة للخلاصات** المضمنة في هذا التقرير من طرف مستعمليه تقتضي الأخذ بعين الاعتبار العناصر الواردة في الأجوبة المتوصل بها؛
- إن الملاحظات التي تم إدراجها في الخلاصات المضمنة في هذا التقرير السنوي تتعلق بصفة حصرية بتلك المرتبطة بالتدبير. كما أن عرض هذه الملاحظات في إطار هذه الخلاصات لا يعني أن كل مظاهر التدبير ذات الصلة بالقطاع أو المجال موضوع الخلاصة تنطوي فقط على جوانب سلبية؛ فالهدف الرئيسي من إثارة هذه الملاحظات إنما هو المساهمة في تحسين التدبير وتجويده؛
- بالنسبة للملاحظات التي قد تتضمن أفعالا يشكل موضوعها مخالفات لقواعد قانونية، ومن شأنها إثارة مسؤولية بعض المدبرين والمسيرين، فيتم تضمينها في تقارير منفصلة من أجل تحريك المتابعات التي قد تفضي إلى عقوبات تأديبية إدارية، أو عقوبات في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية أمام المحاكم المالية، أو إحالات جنائية، مع مراعاة المبدأ الدستوري الخاص بقرينة البراءة.

محتويات التقرير

الفصل الأول:
الأنشطة القضائية للمحاكم المالية

تمارس المحاكم المالية، طبقا لمقتضيات القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، اختصاصات قضائية تتجلى في التدقيق والبت في حسابات الأجهزة العمومية المدلى بها من طرف المحاسبين العموميين أو المحاسبين بحكم الواقع، وفي التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية.

وتروم المحاكم المالية، من خلال ممارسة هذه الاختصاصات، ضمان مبدأ الشرعية وتكريس قواعد التسيير الجيد في تدبير الشأن العام، وحماية مصالح وحقوق الأجهزة العمومية موضوع المراقبة، وذلك من خلال إثارة المسؤولية الشخصية لمرتكبي المخالفات وجبر الضرر الذي قد يلحق الأجهزة المعنية، بما يضمن تدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة.

وتتميز المسؤولية أمام المحاكم المالية بكونها ذات طبيعة إدارية ومهنية، بحيث يتم تقييمها استنادا إلى مدى قيام المتدخلين في تدبير الشأن العام بالمهام المنوطة بهم ومدى احترامهم لمختلف قواعد التدبير المحددة بموجب القوانين والأنظمة المطبقة على الأجهزة العمومية التي يتولون داخلها مهاما وظيفية تترتب عنها مسؤوليات.

وفي هذا الإطار، وبالإضافة إلى الإحصائيات المتعلقة بحصيلة ممارسة المحاكم المالية للاختصاصات القضائية برسم سنة 2022 وإلى متم شهر أكتوبر 2023، تم تخصيص حيز هام من هذا التقرير للقواعد والمبادئ المستنبطة من الأحكام والقرارات الصادرة عن هذه المحاكم، بهدف توضيح المقتضيات القانونية السارية في مجال التدبير العمومي وإرساء وإشاعة قواعد حسن التدبير وإثارة الانتباه إلى الثغرات والاختلالات التي تشوب هذا التدبير قصد العمل على تجاوزها في المستقبل.

أولا. حصيلة ممارسة المحاكم المالية للاختصاصات القضائية: تكريس مبدأ مساءلة المدبرين العموميين

1. اختصاص التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية: 132 قرارا وحكما مجموع غراماتها 7,14 مليون درهم والحكم بإرجاع 1,15 مليون درهم

في إطار التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، تعاقب المحاكم المالية كل مسؤول أو موظف أو عون بأحد الأجهزة الخاضعة لاختصاصها في هذا المجال، في حالة ارتكابه لإحدى المخالفات المنصوص عليها في المواد 54 و55 و56 من مدونة المحاكم المالية، وذلك، بعد متابعته من طرف النيابة العامة، سواء من تلقاء نفسها أو بناء على الطلبات الصادرة عن السلطات المؤهلة قانونا، والمحددة في المادتين 57 و138 من هذه المدونة.

وتصدر المحاكم المالية، في إطار هذا الاختصاص، أحكاما وقرارات إما بعدم المؤاخذة، في حالة عدم ثبوت ارتكاب المتابع المعني لمخالفة مستوجبة للمسؤولية، أو بالحكم عليه بالغرامة المناسبة حسب ظروف وملابسات الفعل المرتكب يحدد مبلغها حسب خطورة وتكرار المخالفة، وذلك في إطار الحدين الأدنى والأقصى المنصوص عليهما في المادة 66 من مدونة المحاكم المالية. وبالإضافة إلى الغرامة، وإذا ما ترتبت عن المخالفة المرتكبة خسارة للجهاز العام المعني، تحكم المحكمة المالية بإرجاع الأموال المطابقة من رأسمال وفوائد.

وتتسم المسطرة القضائية المعمول بها في إطار هذا الاختصاص بطابع ادعائي تتولى في إطارها النيابة العامة سلطة المتابعة سواء من تلقاء نفسها أو بناء على الطلبات الصادرة عن السلطات المؤهلة قانونا لذلك. والمحددة في المادتين 57 و138 من مدونة المحاكم المالية. وباعتبارها طرفا رئيسيا في دعوى التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، تتولى النيابة العامة تتبع التحقيق في القضايا الرائجة كما تضع مستنتجاتها على التقارير المتضمنة لنتائج التحقيق ويعتبر حضورها إلزاميا في جلسات الحكم. كما يحق لها الطعن بالاستئناف والنقض في الأحكام والقرارات التي تصدرها المحاكم المالية في إطار هذا الاختصاص.

وعلى المستوى التنظيمي، تنظر المحاكم المالية في قضايا التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية ابتدائيا من طرف غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بالنسبة للمجلس الأعلى للحسابات

في ما يتعلق بمسؤولي وموظفي وأعوان الأجهزة الخاضعة لاختصاص المجلس في هذا المجال والمنصوص عليها في المادة 51 من مدونة المحاكم المالية، في حين تتولى المجالس الجهوية للحسابات النظر في القضايا المتعلقة بالمخالفات المرتكبة من طرف مسؤولي وموظفي وأعوان الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية التابعة لهذه الجماعات، وكذا مسؤولي ومستخدمي الشركات أو المقاولات التي تملك فيها الجماعات الترابية على انفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أو غير مباشر أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار، وذلك في حدود النفوذ الترابي لكل مجلس جهوي للحسابات.

أما استئنافيا، فتتولى هيئة الغرف المشتركة النظر في طلبات استئناف القرارات الصادرة عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بالمجلس، بينما تبت غرفة الاستئناف بالمجلس الأعلى للحسابات في طلبات استئناف الأحكام الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات.

أ. حصيلة ممارسة المحاكم المالية لاختصاص التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية

برسم سنة 2022 وإلى متم أكتوبر 2023، بلغ عدد القضايا الرائجة أمام غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بالمجلس، 15 قضية تابعت النيابة العامة لدى المجلس في إطارها 54 شخصا. وقد بتت الغرفة، خلال نفس الفترة، في خمس قضايا تهم 15 شخصا وبلغ مجموع الغرامات المحكوم بها 1.372.000 درهم. كما أنجزت التقارير حول نتائج التحقيق في الأفعال المنسوبة إلى 18متابعا في إطار ثلاث قضايا. وأصبحت ملفات 12 شخصا متابعا في إطار قضيتين جاهزة للبت. وعند متم شهر أكتوبر 2023، أصبح عدد القضايا الرائجة أمام المجلس 10 قضايا، وذلك كما يتضح من خلال الجدول التالي:

الحصيلة	العدد	
	القضايا	المتابعون
القضايا الرائجة في فاتح يناير 2022	07	27
القضايا المرفوعة إلى المجلس خلال سنة 2022 وإلى حدود نهاية شهر أكتوبر 2023	08	27
القضايا التي تم البت فيها إلى حدود نهاية شهر أكتوبر 2023	05	15
مجموع مبالغ الغرامات المحكوم بها (بالدرهم)	1.372.000 درهم	
القضايا التي أنجزت بشأنها التقارير حول نتائج التحقيق	03	18
القضايا الجاهزة للبت إلى حدود نهاية شهر أكتوبر 2023	02	12
عدد القضايا الرائجة إلى حدود نهاية شهر أكتوبر 2023	10	38

وبالموازاة مع ذلك، وفي إطار تعاون المجلس مع المجالس الجهوية للحسابات، طبقا للفقرة الثانية من المادة 158 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، قام مستشارون مقررون، بغرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، بإجراءات التحقيق في 15 قضية رائجة أمام المجالس الجهوية للحسابات لجهات: بني-ملال خنيفرة، وكلميم- وادنون، والدار البيضاء سطات، يتابع في إطارها 69 شخصا.

وقد أنجز المستشارون المكلفون بالتحقيق في هذه القضايا، خلال سنة 2022 وإلى حدود نهاية شهر أكتوبر 2023، ما مجموعه 50 تقريرا تمت إحالتها على النيابة العامة لدى المجالس الجهوية المعنية قصد وضع المستنتجات ومواصلة المسطرة.

أما في ما يتعلق بالمجالس الجهوية للحسابات، فقد بلغ عدد القضايا المرفوعة أمام هذه المجالس من طرف النيابة العامة خلال الفترة ما بين فاتح يناير 2022 ومتم أكتوبر 2023 ما مجموعه 76 قضية يتابع في إطارها 116 شخصا.

وقد أصدرت هذه المجالس خلال نفس الفترة، ما مجموعه 117 حكما في إطار 58 قضية لينتقل عدد المتابعين في هذه القضايا من 345 شخصا خلال سنة 2022 إلى 271 شخصا من فاتح يناير إلى متم شهر أكتوبر 2023. كما بلغ مجموع الغرامات المحكوم بها 5.771.500,00 درهم، فيما تم الحكم بإرجاع أموال بمبلغ قدره 1.147.167,00 درهم.

	المجالس الجهوية للحسابات
إجمالي المتابعين خلال سنة 2022	345
إجمالي المتابعين من فاتح يناير إلى متم أكتوبر 2023	271
عدد الأحكام الصادرة	117
عدد القضايا المبتوت فيها بالأحكام الصادرة	58
مجموع مبالغ الغرامات المحكوم بها (بالدرهم)	5.771.500,00
مجموع مبالغ الخسارات المحكوم بإرجاعها (بالدرهم)	1.147.167,00

أما على مستوى الاستئناف، فقد أصدرت هيئة الغرف المشتركة 10 قرارات تتعلق بعشر ملفات ضمن 13 ملفا رائجا خلال الفترة ما بين فاتح يناير 2022 ومتم أكتوبر 2023 منها 3 طلبات استئناف عرضت على الهيئة خلال سنة 2023. ومن ثم، فقد انتقلت القضايا الرائجة من 10 قضايا عند بداية سنة 2022 إلى 3 قضايا عند متم أكتوبر 2023.

في ذات الصعيد، بلغ عدد الملفات الرائجة أمام غرفة استئناف الأحكام الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات عند بداية سنة 2022 ما مجموعه 16 ملفا. كما توصلت خلال السنة ذاتها ب 12 طلب استئناف جديد، أصدرت بشأنها الغرفة 07 قرارات، علما أن 19 ملفا كانت جاهزة للبت عند متم السنة المذكورة. وخلال سنة 2023، أصدرت الغرفة 13 قرارا من أصل 34 قضية كانت رائجة من ضمنها 13 طلب استئناف جديد خلال السنة فيما أصبحت 9 قضايا جاهزة للبت عند متم شهر أكتوبر 2023.

ب. مصدر القضايا المرفوعة أمام المحاكم المالية في إطار التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية

➢ تكريس منهجية المراقبة المندمجة

كما هو الشأن منذ دخول مدونة المحاكم المالية حيز التنفيذ، وبالنظر إلى السلطات المؤهلة لرفع القضايا في إطار التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، فإن جميع القضايا المرفوعة أمام المجلس خلال سنة 2022 وإلى حدود نهاية شهر أكتوبر 2023 كان مصدرها سلطات داخلية بالمحاكم المالية، لاسيما النيابة العامة من تلقاء نفسها بناء على شكايات وردت عليها، وكذا هيئات الغرف على إثر تداولها في نتائج التدقيق والتحقيق في الحسابات، طبقا للمادة 37 من مدونة المحاكم المالية، وكذا في مشاريع التقارير الخاصة التي تسفر عنها مهمات مراقبة التسيير، وذلك استنادا إلى مقتضيات المادة 84 من مدونة المحاكم المالية. في حين لم يصدر عن السلطات الأخرى المؤهلة، والمحددة في المادة 57 من مدونة المحاكم المالية، أي طلب في هذا الشأن.

وتنطبق نفس الملاحظة على القضايا التي رفعتها النيابة العامة أمام المجالس الجهوية للحسابات في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية خلال الفترة المذكورة أعلاه. وتتفرد وزارة الداخلية بكونها السلطة الوحيدة التي صدرت عنها طلبات رفع قضايا شكلت 13% من إجمالي الطلبات المرفوعة.

وتعكس هذه الممارسة تفعيل منهجية المراقبة المندمجة التي تعمل على تحقيق التكامل بين مختلف الاختصاصات الموكلة إلى المحاكم المالية سواء القضائية منها أو غير القضائية.

ج. فئات الأشخاص المتابعين

حدد المشرع المغربي الأشخاص الخاضعين لاختصاص التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في الفئات الثلاث من المسؤولين المتدخلين في عمليات تنفيذ المداخيل والنفقات العمومية. فبالإضافة إلى الآمر بالصرف أو الآمر المساعد بالصرف أو كل مسؤول، وكذا كل موظف أو عون يعمل تحت سلطتهم أو لحسابهم (المادة 54 من مدونة المحاكم المالية)، يخضع لهذا الاختصاص كل مراقب أو محاسب عمومي وكذا كل موظف أو عون يعمل تحت إمرته أو يعمل لحسابه في إطار مراقبة الوثائق المتعلقة بالالتزام بالنفقات (المادة 55 من نفس المدونة)، وكل محاسب عمومي وكذا كل موظف أو عون يوجد تحت إمرته أو يعمل لحسابه (المادة 56 من مدونة المحاكم المالية).

وخلال سنة 2022 وإلى حدود نهاية أكتوبر 2023، شكلت فئات الأشخاص المتابعين في إطار القضايا الرائجة أمام المجلس نسبة 60% بالنسبة للآمرين بالصرف، ويتعلق الأمر بالمدراء العامين للمؤسسات العمومية والمدراء المركزيين بالوزارات، فيما شكلت المستويات الوظيفية التنفيذية نسبة 30% بالنسبة لرؤساء الأقسام والمصالح و10 % بالنسبة للموظفين والأعوان، بينما لم تسجل هذه الفترة أي متابعة في حق المراقبين والمحاسبين العموميين.

وتجد هذه الحصيلة مبررها في اختلاف طبيعة المهام الموكلة إلى مختلف المتدخلين في تنفيذ العمليات المالية بالأجهزة الخاضعة، فبخلاف الطابع الرئيسي لمهام ومسؤولية الآمر بالصرف والمدبرين العموميين بصفة عامة، الذين يتوفرون على سلطات واسعة في تدبير الأجهزة العمومية التي يشرفون عليها، تقتضي اتخاذ المبادرة وإعمال السلطة التقديرية، فإن مسؤولية المراقب أو المحاسب العمومي تثار بشأن أفعال سلبية تتجلى في عدم إعمال المراقبات المعهودة إليهم طبقا للقوانين والأنظمة. كما تعتبر هذه الحصيلة من نتائج ثنائية نظام المسؤولية أمام القاضي المالي، إذ يخضع المحاسب العمومي بشكل مواز لنظام آخر في المسؤولية يتجلى في المسؤولية المالية والشخصية في إطار اختصاص التدقيق والبت في الحسابات.

د. أهم الأفعال موضوع المنازعة القضائية

تتعلق أغلب المؤاخذات موضوع القضايا التي بتت فيها المحاكم المالية، خلال سنة 2022 وإلى متم أكتوبر 2023، بمخالفة قواعد تنفيذ النفقات والموارد العمومية وعدم التقيد بالنصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية. فبخصوص النفقات، تمثلت هذه الأفعال في الشروع في إنجاز الأشغال والتوريدات قبل الالتزام بالنفقة أو قبل التأشير على مقترحات الالتزام بها، وعدم احترام السقف المسموح به لتنفيذ النفقات بواسطة سندات الطلب من خلال تجزيئ النفقة عوض إبرام صفقة، وعدم الحرص على احترام آجال التنفيذ التعاقدية من خلال عدم تطبيق الإجراءات القسرية المنصوص عليها في النصوص المنظمة للصفقات العمومية، إضافة إلى الإشهاد غير الصحيح على استلام مواد وخدمات دون التأكد من مطابقتها للخصائص والمواصفات التقنية المتعاقد بشأنها، وكذا عدم مسك محاسبة للمواد المعرضة للاستهلاك وتتبع استعمالها، وصرف أجور لأعوان عرضيين في غياب الخدمة المنجزة.

أما في مجال تحصيل المداخيل، فقد همت المؤاخذات عدم فرض واستخلاص مجموعة من الرسوم والجبايات المحلية أو التقصير في تطبيق مسطرة الفرض التلقائي للرسوم على المتقاعسين في أدائها، وكذا في عدم اتخاذ الإجراءات القانونية في حق المحتلين للملك العمومي الجماعي بدون ترخيص أو المتخلفين عن أداء واجبات كراء الأملاك الخاصة الجماعية.

وبالإضافة إلى ما تشكله هذه الأفعال من مخالفة لقواعد تنفيذ النفقات والموارد العمومية، فإن عامل تكرارها، في العديد من القضايا، شكل ظرفا لتشديد العقوبة في حق المتابعين بسبب ما ترتب عنها

من الحصول للغير على منافع نقدية غير مبررة، وإلحاق ضرر بالجهاز العمومي المعني نتيجة الإخلال بمهام المراقبة أو التقصير المتكرر في القيام بالمهام الإشرافية.

2. المراقبة القضائية في إطار اختصاص التدقيق والبت في الحسابات: 2.735 قرارا وحكما نهائيا قضت بمبلغ عجز قدره 28,28 مليون درهم مع استرجاع مبلغ 71 مليون درهم قبل إصدار الأحكام النهائية

تتولى المحاكم المالية التدقيق والبت في حسابات الأجهزة العمومية التي تتوفر على محاسب عمومي، وذلك بواسطة أحكام وقرارات نهائية تثبت ما إذا كان المحاسب العمومي بريء الذمة أو في حسابه عجز أو فائض.

أ. تكريس واجب تقديم الحساب وتحديات مراجعة إطاره القانوني

يجسد واجب الإدلاء بالحساب التطبيق العملي لمبدأ المساءلة وتقديم الحساب والذي كرسه دستور المملكة في إطار مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة. وطبقا لمقتضيات المادتين 25 و126 من مدونة المحاكم المالية، يُلزم محاسبو مرافق الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية الوطنية أو المحلية، التي تتوفر على محاسب عمومي، بتقديم الحسابات أو البيانات المحاسبية والمستندات المثبتة إلى المجلس الأعلى للحسابات أو المجلس الجهوي للحسابات، حسب الحالة، داخل الآجال ووفق الأشكال المقررة في النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

وإذا لم يقدم المحاسب العمومي الحسابات أو البيانات المحاسبية أو المستندات المثبتة إلى المحاكم المالية في الآجال المقررة، جاز للرئيس الأول أو رئيس المجلس الجهوي للحسابات بالتماس، على التوالي، من الوكيل العام للملك أو وكيل الملك، بموجب المادتين 29 و128 من مدونة المحاكم المالية، أن يوجه إلى المحاسب العمومي أوامر بتقديم الوثائق المشار إليها أعلاه وأن يحكم عليه في حالة عدم تقديم تلك الوثائق بغرامة قد يبلغ حدها الأقصى ألف درهم. كما يجوز للرئيس الأول أو رئيس المجلس الجهوي بالإضافة إلى ذلك أن يحكم عليه بغرامة تهديدية أقصاها خمسمائة درهم عن كل شهر من التأخير.

وفي هذا الخصوص، وتطبيقا لمقتضيات المادة 29 من مدونة المحاكم المالية، قام المجلس بإرسال بيان إصدار إلى مصالح الخزينة العامة للمملكة لمباشرة تحصيل مبلغ 481.000 درهم عن عدم تقديم حسابات مرافق الدولة. كما أصدرت المجالس الجهوية للحسابات خلال الفترة الممتدة من فاتح يناير 2022 إلى 31 أكتوبر 2023 أحكاما بالغرامات والغرامات التهديدية بشأن حالات التأخير المسجلة في عمليات الإدلاء بالحسابات من طرف المحاسبين العموميين، بمبلغ إجمالي قدره 502.000 درهم.

أما بالنسبة لعملية الإدلاء بالحسابات، فقد بلغ عدد الحسابات المدلى بها للمجلس الأعلى للحسابات خلال الفترة الممتدة من فاتح يناير 2022 إلى 31 أكتوبر 2023، ما مجموعه 1.852 حسابا. في حين بلغ عدد الحسابات المدلى بها للمجالس الجهوية للحسابات ما مجموعه 3.601 حسابا خلال نفس الفترة.

ويعد الإدلاء بالحساب شرطا أساسيا لإجراء الرقابة الشاملة والمندمجة من طرف المحاكم المالية، حيث يمكن لها من خلاله مراجعة الوضعيات المالية والبيانات المحاسبية المتعلقة بالجهاز العمومي المعني وتدقيق الوثائق المثبتة للعمليات المنجزة والتحقق من إنجاز هذه العمليات على أرض الواقع.

وفي هذا السياق، انخرط المجلس في ورش رقمنة الحسابات في إطار مقاربة تشاركية بمساهمة جميع الأطراف المعنية بهذا المشروع. وقد عرف هذا الورش تطورا ملحوظا في السنوات الأخيرة حيث ساهم بشكل كبير في تقديم الحسابات بشكل غير مادي وفقا للمبادئ الأساسية التي تؤطر هذه العملية.

وقد شرع المحاسبون التابعون لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة في تقديم الحسابات المتعلقة بالسنة المالية 2019، في صيغتها الرقمية. وتلاهم بعد ذلك الخزنة الوزاريون وخزنة العمالات والأقاليم، بتقديمهم الوثائق المبررة في شكلها المرقمن بخصوص السنة المالية 2022.

إلا أنه رغم الجهود التي تم بذلها لضمان تقديم الحسابات بطريقة مندمجة وفعالة، فإن هناك تحديات يتطلب تجاوزها لتحقيق الأهداف الطموحة والمرتقبة من هذا الورش. وهذا يتطلب بالضرورة تطوير حلول شاملة لبعض العقبات التي تعتري هذا المشروع والمتمثلة أساسا فيما يلي:

- لا يمكّن الحساب، بالصيغة المدلى بها حاليا إلى المجلس، من إجراء عملية التدقيق والتحقيق في إطار منهجية رقابية مندمجة، تهدف إلى إضفاء الطابع الشمولي على عملية التدقيق، وكذا تحقيق التفاعل الوظيفي بين مختلف الاختصاصات الموكلة إليه سواء كانت قضائية أو غير قضائية، وذلك لعدم توفر هذا الحساب على معلومات كافية حول الجوانب المتعلقة بنجاعة الأداء؛
- بالرغم من أن مجهودا كبيرا بذل من أجل تقديم الحسابات المتعلقة بمرافق الدولة، حسب كل قطاع وزاري، فإنها ما زالت تقدم، بالنسبة للوثائق العامة، على مستوى كل قطاع، من طرف أكثر من محاسب عمومي وبطريقة مجزأة بين خزنة الوزارات وخزنة الأقاليم والعمالات عوض تقديمها بطريقة مجمعة كما يستفاد من مقتضيات المـادة 25 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية؛
- يعتبر عدد المحاسبين المعنيين بتقديم الحسابات سنويا مرتفعًا نسبيًا، كما أن النظام المحاسبي للأجهزة العمومية يتسم بتعدد أصناف المحاسبين. ويفرض هذا الوضع تحديات كبيرة على عمليات التدقيق والبت في الحسابات، كما يعيق القدرة على تحقيق نظرة شمولية حول التدبير العمومي، مما يستوجب النظر في تبسيط النظام المحاسبي وتوحيد الأساليب والمعايير لتمكين تجميع وتحليل المعلومات المالية والمحاسبية بشكل أفضل وأكثر فعالية.

وفي هذا السياق، مكنت الإجراءات التي اتخذها المجلس من تحديد بعض الجوانب التي تحتاج إلى مراجعة، وهي على وجه الخصوص:

- اتخاذ التدابير المناسبة من أجل تقديم الحسابات المتعلقة بمرافق الدولة على مستوى الوثائق العامة، حسب كل قطاع وزاري، عوض تقديمها بطريقة مجزأة بين خزنة الوزارات وخزنة الأقاليم والعمالات، وذلك طبقا لمقتضيات المـادة 25 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية والتي تلزم المحاسبين العموميين لمرافق الدولة والأجهزة العمومية الأخرى بتقديم حسابات هذه المصالح سنويا إلى المجلس حسب الكيفيات المقررة في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل من أجل تمكين المجلس من إعمال المراقبة المندمجة على النحو المنصوص عليه في المادة 32 من مدونة المحاكم المالية.
- تحسين فعالية وشفافية الأنظمة المحاسبية العمومية وتعزيز أداء الإدارة المالية في المؤسسات العامة، وذلك من خلال تحسين القوانين واللوائح المتعلقة بالمحاسبة العمومية وضمان الامتثال لأفضل المعايير الدولية والممارسات الفضلى؛
- إعادة النظر في الإطار القانوني لتقديم الحسابات وكذا في مكوناته، وذلك من أجل تمكين المجلس من ممارسة المراقبة المندمجة، بما يتوافق مع متطلبات مدونة المحاكم المالية؛
- مراجعة نظام المسؤولية للمحاسبين العموميين على ضوء الإصلاحات التي يعرفها القانون العام المالي والتحولات التي يشهدها التدبير العمومي، بهدف تحقيق توازن أفضل بين مسؤولية جميع المتدخلين في العمليات المالية؛
- إعادة النظر في عملية تحديد القواعد والمعايير التنظيمية للمحاسبة العمومية والتنظيم المحاسبي، مع التركيز على تحسين الشفافية وتعزيز الأداء المؤسسي.

ب. نتائج التدقيق والتحقيق والبت في الحسابات

طبقا لمقتضيات المادتين 30 و128 من مدونة المحاكم المالية، يقوم المستشارون المقررون بالتدقيق والتحقيق في الحسابات والبيانات المحاسبية المسندة إليهم في إطار البرامج السنوية المعتمدة من طرف المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات.

وتكون مسطرة التحقيق كتابية وتواجهية، ويتحتم فيها مشاركة الأطراف المعنية بالتحقيق، بما في ذلك الآمر بالصرف والمراقب والمحاسب العمومي أو أي مسؤول آخر، والذين يتوجب عليهم تقديم جميع التوضيحات أو التبريرات التي يراها المستشار المقرر ضرورية، وذلك في حدود الصلاحيات المخولة إلى كل واحد منهم، والوثائق التي هم ملزمون بحفظها تطبيقا للمقتضيات التنظيمية الجاري بها العمل. كما يمكن في إطار التحقيق القيام في عين المكان بجميع التحريات التي يراها المستشار المقرر ضرورية لإنجاز مهمته.

وبعد الانتهاء من التدقيق والتحقيق في الحسابات، يعد المستشار المقرر تقريرين اثنين، يتضمن الأول نتائج التحقيق المتعلقة بالحساب أو البيان المحاسبي المقدم من طرف المحاسب العمومي، ويبرز، عند الاقتضاء، الملاحظات المتعلقة بالوقائع التي من شأنها أن تثبت مسؤولية الآمر بالصرف والمراقب والمحاسب العمومي في نطاق الاختصاصات القضائية للمجلس، فيما يعرض المستشار المقرر في تقريره الثاني الملاحظات المتعلقة بتسيير المرفق أو المؤسسة أو المقاولة العمومية المعنية والخاضعة لاختصاص المجلس في مجال مراقبة التسيير.

ويخضع البت في حسابات المحاسبين العموميين من طرف المحاكم المالية لمسطرة قضائية تتسم بكونها كتابية وسرية وتواجهية على أساس قاعدة القرار أو الحكم المزدوج التي تقتضي، طبقا للمادة 37 من مدونة المحاكم المالية، البت في الحساب على مرحلتين تمهيدية ونهائية، في حالة إذا ما ثبت للمجلس أو المجلس الجهوي المختص وجود مخالفات ناتجة عن عدم اتخاذ الإجراءات التي يتوجب على المحاسب العمومي القيام بها في مجال تحصيل الموارد أو عدم قيامه بأعمال مراقبة صحة النفقة عملا بالقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

وفي هذه الحالة، توجه المحكمة المالية المختصة أمرا للمحاسب العمومي بواسطة قرار/حكم تمهيدي بتقديم تبريراته كتابة، أو عند عدم تقديمها بإرجاع المبالغ التي يصرح بها المجلس كمستحقات للجهاز العمومي المعني، وذلك داخل أجل تحدده الهيئة على ألا يقل عن ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ تبليغ القرار التمهيدي. وعند انصرام هذا الأجل، يتخذ المجلس كل إجراء يراه مناسبا في انتظار أن يبت في القضية بقرار/حكم نهائي داخل أجل أقصاه سنة ابتداء من تاريخ صدور القرار/الحكم التمهيدي. أما إذا لم يسفر التدقيق والتحقيق في الحساب عن ارتكاب أية مخالفة، يتم البت في الحساب أو الوضعية المحاسبية بقرار/حكم نهائي.

وطبقا للمادة 40 من مدونة المحاكم المالية، تثبت القرارات والأحكام النهائية الصادرة عن المحاكم المالية في مادة التدقيق والبت في الحسابات، ما إذا كان المحاسب العمومي بريء الذمة أو في حسابه عجز أو فائض.

➢ حصيلة أعمال التدقيق والتحقيق في الحسابات

وبخصوص الأعمال المنجزة في إطار التدقيق والتحقيق في الحسابات، قام المجلس خلال الفترة الممتدة من فاتح يناير 2022 إلى متم أكتوبر 2023 بتدقيق ما مجموعه 804 حسابا. وقد أسفرت أشغال التدقيق عن إصدار 297 مذكرة ملاحظات. أما على صعيد المجالس الجهوية للحسابات، فقد شمل التدقيق ما مجموعه 5.479 حسابا أصدرت بشأن العمليات المسجلة بها ما مجموعه 771 مذكرة ملاحظات.

➢ حصيلة البت في الحسابات: الحكم بعجز إجمالي بقيمة 28,28 مليون درهم

وفي إطار البت في الحسابات، أصدر المجلس 92 قرارا تمهيديا بما مجموعه 58.900.885,87 درهم وجه من خلالها أوامر نافذة إلى المحاسبين العموميين المعنيين بشأن الملاحظات المسجلة وذلك

من أجل تقديم تبريراتهم كتابة، أو عند عدم تقديمها بإرجاع المبالغ المعنية كمستحقات للأجهزة العمومية المعنية. وفي ما يتعلق بالقرارات النهائية، فقد أصدر المجلس 111 قرارا موزعا ما بين 86 قرارا بإبراء الذمة و 25 قرارا بالعجز تم بمقتضاها التصريح بعجز في حسابات المحاسبين العموميين المعنيين بمبلغ إجمالي قدره 12.522.968,30 درهم.

أما على مستوى المجالس الجهوية للحسابات، فقد أصدرت ما مجموعه 210 حكما تمهيديا وجهت من خلالها أوامر نافذة إلى المحاسبين العموميين المعنيين بقيمة قدرها 29.222.408,39 درهم كما أصدرت هذه المجالس ما مجموعه 2.624 حكما نهائيا من ضمنها 197 حكما بالعجز صرحت بموجبها بعجز في حسابات المحاسبين المعنيين بمبلغ إجمالي قدره 15.759.050,16 درهم.

➢ استرجاع مبالغ هامة على إثر إصدار المذكرات والقرارات والأحكام النهائية

سجل المجلس استرجاع الأجهزة المعنية مبلغا اجماليا قدره 69.653.521,99 درهم على إثر توصل المحاسبين العموميين المعنيين بمذكرات الملاحظات أو بالقرارات التمهيدية ذات الصلة، أي قبل إصدار القرارات النهائية بشأن الحسابات المعنية.

كذلك هو الشأن بالنسبة للمجالس الجهوية للحسابات، حيث سجل إرجاع مبلغ إجمالي قدره 1.324.320,50 درهم إلى خزينة الأجهزة العمومية المعنية. ويوضح الجدول الذي يلي مجمل المعطيات حول حصيلة أعمال التدقيق والبت في الحسابات.

	المجلس الأعلى للحسابات	المجالس الجهوية للحسابات	المجموع
عدد الحسابات المدلى بها	749	3.601	4.350
عدد الحسابات المدققة	804	5.479	6.283
عدد مذكرات الملاحظات الصادرة	297	771	1.068
عدد القرارات/الأحكام التمهيدية	92	210	302
مجموع المبالغ موضوع أوامر نافذة (بالدرهم)	58.900.885,87	29.222.408,39	88.123.294,26
عدد القرارات/الأحكام النهائية	111	2.624	2.735
عدد القرارات/الأحكام بالعجز	25	197	222
مجموع مبالغ العجز المحكوم بها (بالدرهم)	12.522.968,30	15.759.050,16	28.282.018,46
مبالغ تم تحصيلها بعد التوصل بمذكرات الملاحظات أو القرارات/الأحكام التمهيدية (بالدرهم)	69.653.521,99	1.324.320,50	70.977.842,49

➢ استئناف القرارات والأحكام النهائية في ميدان التدقيق والبت في الحسابات

وفي ما يتعلق باستئناف القرارات والأحكام النهائية الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات وعن غرف أو فروع غرف المجلس الأعلى للحسابات في ميدان التدقيق والبت في الحسابات، فقد بلغ عدد الملفات التي كانت رائجة أمام هيئة الغرف المشتركة عند بداية سنة 2022 ما مجموعه 07 ملفات انضاف إليها 12 ملفا خلال سنة 2022. وقد بتت الهيئة في 8 ملفات بينما كانت 04 ملفات جاهزة للبت عند متم شهر أكتوبر 2023. في حين بلغ عدد الملفات الرائجة أمام غرفة الاستئناف، ما مجموعه 168 ملفا، منها 96 ملفا كان رائجا عند بداية سنة 2022 و72 طلب استئناف عرض على الغرفة

خلال الفترة المذكورة. وقد أصدرت الغرفة 73 قرارا بشأن هذه الملفات، بينما بلغ عدد الملفات الجاهزة للبت، عند متم شهر أكتوبر 2023 ما مجموعه 34 ملفا.

3. إحالة القضايا ذات الصبغة الجنائية: 18 ملفا ما بين يناير 2022 وأكتوبر 2023

طبقا لمقتضيات المادتين 111 و162 من مدونة المحاكم المالية، يرفع الوكيل العام للملك لدى المجلس الأعلى للحسابات إلى الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض - رئيس النيابة العامة، الأفعال التي يكتشفها هذا المجلس أو المجالس الجهوية للحسابات، والتي يظهر أنها قد تستوجب عقوبة جنائية، وذلك قصد اتخاذ ما يراه ملائما.

واعتبارا لكون بعض الأفعال التي تكون موضوع متابعات أمام المحاكم المالية قد تندرج أيضا ضمن جرائم الاعتداء على المال العام، نصت المادة 111 من مدونة المحاكم المالية على أن المتابعات أمام المحاكم المالية لا تحول دون ممارسة الدعوى الجنائية.

ويجد مبدأ قابلية تراكم العقوبات أساسه في كون عناصر المسؤولية في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية تختلف عن تلك المتعلقة بالمسؤولية الجنائية، إذ تتجاوز هذه الأخيرة وظيفة تدبير المال العام لكونها تهدف إلى معاقبة الإخلال بواجب الاستقامة وحفظ الأمانة، في حين تتسم المسؤولية في مادة التأديب المالي بطبيعة إدارية وعقابية لا يشترط لقيامها توفر الركن المعنوي، وترتكز على وظيفة المسؤول المتابع ومدى قيامه بالمهام المنوطة به طبقا للقوانين والأنظمة السارية على الجهاز العمومي الذي يتولى داخله مهام وظيفية، كما تهدف من خلال العقوبات المالية إلى حماية النظام العام المالي الذي تحكمه قواعد قانونية خاصة.

وفي هذا الإطار، أحال الوكيل العام للملك لدى المجلس الأعلى للحسابات، خلال الفترة ما بين سنة 2022 إلى متم شهر أكتوبر 2023، ثمانية عشر (18) ملفا على الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض –رئيس النيابة العامة، وذلك قصد اتخاذ المتعين بشأنها.

ثانيا. القواعد المستنبطة من القرارات والأحكام الصادرة: إعمال الدور البيداغوجي للمحاكم المالية

1. القواعد المستنبطة من القرارات والأحكام الصادرة في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية: من أجل إشاعة ثقافة حسن التدبير والتنبيه إلى أسباب إثارة المسؤولية

حرصت المحاكم المالية من خلال القرارات التي أصدرتها في إطار ممارستها لاختصاصها في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، خلال سنة 2022 إلى حدود 31 أكتوبر 2023، على إبراز بعض المقتضيات القانونية ذات الصلة بطبيعة المتابعة في مجال التأديب المالي وقواعد إسناد المسؤولية للأشخاص القائمين على تدبير الأجهزة العمومية الخاضعين لهذا الاختصاص، وكذا على توضيح بعض النصوص السارية في مجال التدبير العمومي وتحليل المخالفات المرتكبة وكذا كيفية تقدير هيئة الحكم لظروف وملابسات ارتكاب المخالفات عند تحديدها لمبلغ الغرامات المحكوم بها.
ومن شأن هذه القواعد أن تلعب دورا بيداغوجيا لفائدة المدبرين العموميين من أجل تمكينهم من تلافي الأسباب التي قد تثير مسؤوليتهم، علما أن هذه القواعد يتم إدراجها بصفة شاملة ومفصلة في مجاميع الأحكام والقرارات التي يصدرها وينشرها المجلس الأعلى للحسابات.

➢ في مجال تحصيل المداخيل

- **حول الدفع بعدم الاختصاص استنادا إلى الطبيعة القانونية لعقود الكراء**

إذا كان البت في العلاقة القانونية بين الجماعة والمكترين، يندرج ضمن اختصاص المحاكم المختصة، فإن تقدير مسؤولية المتابع عن تقصيره في اتخاذ إجراءات تحصيل الحقوق المالية الناتجة عن هذه العلاقة لفائدة الجماعة، وتفادي سقوط هذه الحقوق بالتقادم، يندرج بطبيعته ضمن المهام القضائية المنوطة بالمجالس الجهوية للحسابات، وذلك، بالنظر إلى أن المادة 2 من القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية وضعت بشكل واضح مداخيل وعائدات الأملاك ضمن قائمة الديون العمومية المعهود بتحصيلها إلى المحاسبين العموميين.

الحكم رقم 2022/03 ت. م. ش. م. الصادر عن المجلس الجهوي للحسابات لجهة الشرق في الملف عدد 2021/01/01/ت. م. ش. م. المتعلق بجماعة بوشاون،

- **لا يمكن إعفاء الآمر بالصرف من المسؤولية عن الأخطاء في تصفية المداخيل إلا إذا لم يكن بإمكانه اكتشاف هذه الأخطاء**

يندرج تطبيق قواعد تصفية الرسوم المقررة قانونا ضمن القواعد المتعلقة بإثبات الديون العمومية المستحقة لفائدة الجماعة، وتصفيتها والأمر بتحصيلها. ويعتبر الآمرون بالصرف مسؤولين بصفة شخصية عن التقيد بهذه القواعد طبقا لمقتضيات المادة 4 من القانون 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الآمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين. وبالتالي، فإن الأخطاء في تصفية المداخيل الواجب تحصيلها، والتي يرتكبها الموظفون الذين يعملون تحت إمرة الآمر بالصرف، يتحمل هذا الأخير المسؤولية بشأنها في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، ولا يمكن إعفاؤه من هذه المسؤولية إلا إذا لم يكن بإمكانه اكتشاف هذه الأخطاء.

القرار عدد 2022/02/ ت.م.ش.م الصادر عن غرفة الاستئناف في الملف رقم 2021/304 المتعلق بجماعة مولاي ادريس زرهون.

- **رئيس المجلس الجماعي مسؤول عن تحصيل الرسوم المترتبة عن الرخص الصادرة عن سلفه**

لئن كانت الأراضي موضوع رخصة التجزئة تستفيد من إعفاء كلي مؤقت لمدة ثلاث سنوات من الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية، ابتداء من فاتح يناير من السنة التي تلي سنة الحصول على هذه الرخصة، فإن عدم حصول المستفيد من رخصة التجزيء على شهادة المطابقة داخل الأجل المحدد، يجعله ملزما بأداء الرسم المستحق عن سنوات الإعفاء. وعملا بمبدأ استمرارية المرفق العمومي، يُلزم رئيس مجلس الجماعة بالعمل على تحصيل مبالغ الرسوم والذعائر، بما فيها تلك الناشئة عن التراخيص الصادرة عن الرئيس السلف.

القرار عدد 2022/03/ ت.م.ش.م الصادر عن غرفة الاستئناف في الملف رقم 2021/301 المتعلق بجماعة آسفي

حول قواعد تصفية النفقات العمومية

- **التأكد من احترام الآجال التعاقدية يعتبر من عناصر تصفية النفقات موضوع الصفقات العمومية**

- يعتبر التأكد من إنجاز الخدمة داخل الآجال المتعاقد بشأنها، من عناصر تصفية النفقات موضوع الصفقة، إذ تبقى صحة أعمال التصفية رهينة بصحة الوثائق والتأشيرات المثبتة لإعمال المراقبة المنصوص عليها في دليل المساطر المحاسبية وبسلامة الإجراءات المتخذة وفق ما تقتضيه بنود الصفقة ومواد دفتر الشروط الإدارية العامة السارية على تنفيذها؛

- إن إعداد رئيس المصلحة المالية والمحاسبة بشركة الدولة للأوامر بالأداء وتوقيعها دون إعمال المراقبات المنوطة به، والتي كان من شأنها الوقوف على وجوب اقتطاع الغرامات عن التأخير لتجاوز المقاولة المتعاقدة لأجل التنفيذ التعاقدي، يعتبر مخالفة لقواعد تصفية النفقات العمومية والأمر بصرفها، وحصولا للغير على منفعة نقدية غير مبررة، وإدلاء للمحاكم المالية بأوراق غير صحيحة.

القرار عدد 2022/10 الصادر عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2020/103 ت.م.ش.م المتعلقة بشركة الإنتاجات البيولوجية والصيدلية البيطرية (بيوفارما))

- **مخاطر تصفية مبالغ التوريدات اعتمادا على السندات المدلى بها من طرف الممون**

- تزداد خطورة مخالفة قواعد تصفية النفقات العمومية والأمر بأدائها عند عدم توفر الجهاز المعني على ما يثبت التسلم الفعلي للتوريدات موضوعها لعدم تسجيل دخولها في سجلات المخزن وعدم توفر الجهاز على بطائق التدخل الخاصة باستخدامها في أشغال الصيانة والإصلاح التي تم التصريح بإنجازها.

- تعتبر عملية تصفية النفقات العمومية والتحديد الدقيق للمبالغ المستحقة للمتعاقد معه رهينة بصحة الوثائق المعتمدة وسلامة إجراءات تسلم الأعمال المرتبطة بها، وبالتالي، فإن مدير المعهد بقيامه بالأمر بأداء مبالغ سندات الطلب دون توفر مصالحه على ما يثبت مطابقة المواد المستلمة لتلك المضمنة بتلك السندات، يكون قد خالف قواعد تصفية النفقات العمومية والأمر بصرفها.

القرار عدد 2022/03 الصادر عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 103/ 2019 ت.م.ش.م المتعلقة بالتسيير المالي لمعهد التكنولوجيا الفندقية والسياحية بسلا

- **تأشير الآمر بالصرف على قابلية أداء الفواتير رغم علمه بالطابع الشكلي للإشهاد على الإنجاز من طرف المصلحة المختصة، يشكل مخالفة لقواعد تصفية النفقات العمومية**

- لئن كانت مسؤولية الإشهاد على صحة إنجاز الخدمة، في إطار الصفقة موضوع المؤاخذة، منوطة برئيس قسم الإنتاج بصفته رئيس المصلحة المختصة، عملا ببنود دليل المساطر المحاسبية لشركة للدولة، فإن تأشير رئيس مجلس الإدارة الجماعية للشركة على قابلية أداء مبلغي الفاتورتين المقدمتين من طرف صاحب الصفقة والأمر بصرفهما، رغم علمه بعدم صحة البيانات المضمنة فيهما وبالطابع الشكلي للإشهاد الذي قام به رئيس المصلحة المختصة، يعتبر مخالفة لقواعد تصفية النفقات العمومية والأمر بصرفها.

- يعتبر تأشير صاحب المشروع على الفواتير، الصادرة عن صاحب الصفقة، بصيغة "قابل للأداء " والأمر بأداء مبالغها، دون العمل على خصم غرامات التأخير، بالرغم من علمه بعدم تسلم المقتنيات موضوع الصفقة داخل الأجل التعاقدي، وكذا رغم علمه بعدم صحة البيانات المضمنة بتلك الفواتير والمتعلقة بكميات اللقاحات المستلمة وبالطابع الشكلي للإشهاد على الإنجاز الذي قامت به لجنة التسلم، مخالفة لقواعد تصفية النفقات العمومية والأمر بصرفها وتمكينا لصاحب الصفقة من مبالغ نقدية غير مستحقة وإدلاء للمحاكم المالية بأوراق غير صحيحة.

القرار عدد 2022/07 الصادر عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2020/103 ت.م.ش.م المتعلقة بشركة الإنتاجات البيولوجية والصيدلية البيطرية (بيوفارما))

- **توقيع الآمر بالصرف بصفة منفردة على الكشوفات التفصيلية للصفقة يعتبر إشهادا على صحة الإنجاز وحصرا لمبلغ الدين**

على الرغم من كون الإشهاد على صحة العمل المنجز يندرج ضمن أعمال التصفية التي تباشرها المصلحة المختصة تحت مسؤوليتها، فإن إشهاد مدير الأكاديمية، بصفة منفردة على الكشوفات التفصيلية للصفقة، يجعله الممثل الوحيد لصاحب المشروع في عملية الإشهاد على هذه الكشوفات مما يضفي على توقيعه طابعا مزدوجا، إذ يتعلق الأمر أولا بالإشهاد على تسلم التوريدات طبقا للمواصفات التعاقدية، باعتباره صاحب المشروع، وثانيا بحصر مبلغ الدين موضوع النفقة بصفته آمرا بالصرف.

القراران عددا 05 و06 /2022/ت.م.ش.م الصادران عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2017/111 المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الرباط سلا زمور زعير (سابقا))

- **الوثائق الوصفية للعتاد المتعاقد بشأنه في إطار صفقة عمومية هي أيضا وثائق تعاقدية**

تعتبر الوثائق التقنية والوصفية، المرفقة بدفاتر الشروط الخاصة، والتي تحدد بتفصيل المواصفات التقنية والمميزات الخارجية للعتاد المتعاقد بشأنه وعلامته التجارية، وثائق تعاقدية مكملة لوثائق الصفقة ومراجع ضرورية للقيام بإجراءات فحص مطابقة المعدات الموردة لما تم التعاقد بشأنه في إطار الصفقة.

القرارات أعداد. 04 و05 و2022/06 الصادرة عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2017/111 /ت.م.ش.م المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الرباط سلا زمور (سابقا)

- **العلامة التجارية للعتاد المورد عنصر أساسي للتأكد من المطابقة**

تتعلق مقتضيات المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية الرامية إلى عدم الإشارة إلى أي علامة تجارية أو تسمية عند تحديد مواصفات الأعمال المراد تلبيتها، بمرحلة طلب العروض وتروم حماية مبدأ المنافسة والمساواة في الولوج إلى الطلبيات العمومية، ولا تمتد إلى مرحلة ما بعد تحديد واختيار صاحب المشروع للعرض الأنسب وإبرام الصفقة على أساسه، إذ يصبح التأكد من مطابقة العلامة التجارية للعتاد المورد، لتلك المتعاقد بشأنها، عنصرا أساسيا عند فحص المطابقة ومحددا أساسيا للثمن والجودة، مادام أن الشركات الموردة يمكن أن تقدم معدات بنفس الخصائص التقنية لكن بعلامات تجارية مغايرة وبأثمنة مختلفة. كما يترتب عن تسلم عتاد لا تتطابق علامته التجارية مع تلك المتعاقد بشأنها، المساس بالأسس التي قامت عليها المنافسة، نظرا لكون تلك العلامات تعتبر محددات أساسية لاختيار صاحب المشروع للشركة المتعاقد معها.

القرارات أعداد. 04 و05 و2022/06 الصادرة عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2017/111 /ت.م.ش.م المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الرباط سلا زمور (سابقا)

➢ الإشهاد على العمل المنجز في إطار لجنة التسلم

- **حول واجبات العضو في لجنة التسلم**

يتعين على العضو في لجنة التسلم في إطار صفقة عمومية القيام بمهام وواجبات المراقبة التي تقتضيها هذه الصفة بما يضمن التطبيق السليم لبنودها وحماية حقوق الجهاز العام المعني من خلال تفادي الإشهاد على وثائق ذات أثر مالي لا يعكس متنها حقيقة التنفيذ، نظرا لما تنطوي عليه هذه الممارسة من مخاطر كبيرة، إذ قد يترتب عنها تسديد مبالغ غير مستحقة لفائدة المتعاقد معه وفقدان الجهاز العام المعني للضمانات القانونية التي تتيحها النصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية من أجل إلزام المتعاقد معه بتنفيذ التزاماته التعاقدية بشكل كامل وشامل في حالة تقاعسه عن ذلك بعد الأداء، كما أن من شأن هذه الممارسات تكريس إعداد وثائق محاسبية غير صحيحة كممارسة عادية في التدبير المالي للجهاز المعني.

القراران عددا 08 و2022/09 / ت.م.ش.م الصادران عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2020/103 ت.م.ش.م المتعلقة بشركة الإنتاجات البيولوجية والصيدلية البيطرية (بيوفارما)

لما كان، موضوع الإشهاد على إنجاز العمل بشواهد التسلم، متعلقا بمطابقة جميع وحدات العتاد المورد لما تم التعاقد بشأنه، فإن دفع المتابع بخصوص إشهاده على تسلم مجموعة من العتاد بكون المراقبة التي أجراها اقتصرت على بعض وحدات المعدات الموردة دون الكميات الاجمالية، يشكل إهمالا وتقصيرا من طرفه في القيام بالواجبات الوظيفية التي تقتضيها صفته كعضو في لجنة التسلم، إذ كان يتعين عليه، قبل التوقيع على شهادة التسلم، التأكد من مطابقة جميع العتاد المورد للمواصفات المتعاقد بشأنها من الناحيتين النوعية والكمية.

القرار رقم.2022/04 الصادر ف عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2017/111 /ت.م.ش.م المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الرباط سلا زمور زعير (سابقا)

- **مسؤولية أعضاء لجنة التسلم مسؤولية مشتركة غير قابلة للتجزيء**

دفع المتابع، بخصوص تسلمه لعتاد رغم عدم تضمنه لبعض الأجزاء المتعاقد بشأنها، بكونه غير متخصص في مادة الفيزياء والكيمياء المعنية بذلك العتاد، لا يستقيم مع الدور المنوط به كعضو في لجنة التسلم، إذ أن القيمة القانونية لتوقيع أعضاء لجنة التسلم غير قابلة للتجزيء اعتبارا لكون هذه التوقيعات تتعلق بالمهمة الإجمالية للجنة التسلم ولا تحدد دور أو مجال تدخل كل عضو فيها، خاصة وأن لجنة التسلم في إطار الصفقة المذكورة لم تكن تضم متخصصا في المادة التعليمية المعنية؛

القرار رقم.2022/04 الصادر عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2017/111 /ت.م.ش.م المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الرباط سلا زمور زعير (سابقا)

مسؤولية أعضاء لجنة التسلم عن توقيعهم على محضر التسلم المؤقت، بما يفيد إنجاز صاحب الصفقة لجميع التزاماته التعاقدية، بدون إبداء أي تحفظات، تعتبر مسؤولية مشتركة غير قابلة للتجزيء، مادام

أن أعضاء لجنة التسلم لم يثيروا، عند تعيينهم في لجنة التسلم، عائق عدم التوفر على المؤهلات التقنية للقيام بالمراقبات اللازمة، وبالتالي، فإن أي تقصير في القيام بالمراقبات التي تستلزمها عملية التسلم المؤقت يعتبر إخلالا بالمهام المنوطة بالعضو في لجنة التسلم.

(القرار عدد.2022/04 الصادر عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2017/111 /ت.م.ش.م المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الرباط سلا زمور زعير (سابقا)

والقرار عدد 2022/09 / ت.م.ش.م الصادر عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2020/103 ت.م.ش.م المتعلقة بشركة الإنتاجات البيولوجية والصيدلية البيطرية -بيوفارما)

➢ حول شروط صحة عملية التسلم المؤقت وسلامة الإجراءات المرتبطة بها

- **الاعتماد على شهادة للتخزين عند الإعلان عن التسلم المؤقت يشكل إشهادا خاطئا على صحة الإنجاز**

يشكل اعتماد لجنة التسلم المؤقت على شهادة للتخزين صادرة عن الشركة المتعاقد معها، عند الإعلان عن التسلم المؤقت لمجموع كمية اللقاحات موضوع الصفقة، على الرغم من عدم تنصيص بنود الصفقة المعنية على إمكانية تكفل المتعاقد معه بتخزين اللقاحات إلى ما بعد تاريخ التسلم المؤقت، وعدم تحديد الالتزامات المرتبطة بهذه العملية، إضافة إلى عدم إخضاع اللقاحات المصرح بتخزينها للمراقبات التي تقتضيها عمليتا التسليم والتسلم المؤقت، والمتعلقة بالتأكد من كميات اللقاحات ومراقبة مطابقتها للمواصفات التقنية التعاقدية ومن إدلاء صاحب الصفقة بجميع الوثائق المثبتة لجودة المنتجات النهائية لاسيما تقارير التحاليل وشواهد المطابقة، إشهادا خاطئا على صحة الإنجاز ومخالفة لقواعد تصفية النفقات العمومية.

القرارات أعداد 07 و08 و2022/09 / ت.م.ش.م الصادرة عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2020/103 ت.م.ش.م المتعلقة بشركة الإنتاجات البيولوجية والصيدلية البيطرية (بيوفارما)

- **التمييز بين شهادة التسلم الجزئي ومحضر التسلم المؤقت**

تختلف شهادة التسلم الجزئي عن محضر التسلم المؤقت للعتاد، إذ يوثق هذان المستندان لعمليتين متتاليتين ومتكاملتين، من حيث الزمن والنطاق، ومختلفتين من حيث الموضوع والغاية، فإذا كان موضوع شهادة التسلم الجزئي هو التأكد من مطابقة العتاد المورد للخصائص التقنية والكمية فإن التسلم المؤقت يتجاوز التأكد من توريد جميع الكميات المتعاقد بشأنها إلى مراقبة أداء العتاد المورد لوظائفه بعد تركيبه بما يتيح تدارك الاختلالات التي تكون قد شابت عمليات التوريد، والتأكد من صحة عمليات التسليم التي سبق للجن فحص المطابقة أن أنجزتها، واللجوء، عند الاقتضاء، إلى الحلول التي يتيحها دفتر الشروط الخاصة المتعلقة بالصفقة.

(القراران عددا 05 و06 /2022/ت.م.ش.م الصادران عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2017/111 /ت.م.ش.م المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الرباط سلا زمور زعير (سابقا)

- **القيمة القانونية لمحاضر التسلم المؤقت**

تتجلى القيمة القانونية لمحاضر التسلم المؤقت في مضمونها وليس في تسميتها أو عنونتها، ولكي ترتب آثارها القانونية وفق ما تقتضيه المادة 65 من دفتر الشروط الإدارية العامة، لا يسوغ تحويل هذه المحاضر إلى وثائق معاينة عملية تجميع شواهد التسلم الجزئي للعتاد، بل يتعين أن توثق هذه المحاضر لعملية رقابية وبياناتها من قبل أعضاء اللجنة المعينة لهذا الغرض وتاريخ إجراء المعاينة والمراقبة بعين المكان والتأكد من وفاء المتعاقد معه بجميع التزاماته التعاقدية، من تركيب وتجريب للمعدات الموردة والتكوين على استعمالها، وتوقيع أعضاء اللجنة على هذه المحاضر.

القراران عددا 05 و06 /2022/ت.م.ش.م الصادران عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2017/111 /ت.م.ش.م المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الرباط سلا زمور زعير (سابقا)

- **وجوب اتخاذ الإجراءات الكفيلة بضمان شفافية عملية التسلم**

لا يتم تسلم الأعمال والتوريدات إلا بعد إخضاعها، على نفقة المقاول، لعمليات المراقبة المتعلقة بمطابقة الأشغال لمجموع التزامات الصفقة، ولاسيما للمواصفات التقنية. ويجوز في حالة عدم مطابقة

بعض الأعمال أو بعض الأجزاء منها بصفة تامة مع مواصفات الصفقة، مراعاة لضعف أهمية الشوائب وكذا الصعوبات المتمثلة في عمليات الإصلاح لجعلها مطابقة، أن يُقترح على المقاول تخفيض في الأثمان، وذلك عملا بمقتضيات الفقرتين1 و6 من المادة 65 من دفتر الشروط الإدارية العامة، المصادق عليه بالمرسوم رقم 2.99.1087 الصادر في 4 ماي 2000.

القرارات أعداد 07 و08 و2022/09 الصادرة عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2020/103 ت.م.ش.م المتعلقة بشركة الإنتاجات البيولوجية والصيدلية البيطرية - بيوفارما))

- **التوقيع على محضر التسلم المؤقت يقتضي التأكد من إنجاز الخدمة**

يعتبر التوقيع على محضر التسلم المؤقت عملية ذات أهمية أساسية في مسطرة تنفيذ الصفقات العمومية، نظرا للنتائج المالية والقانونية المترتبة عنها، وخاصة ما يتعلق بتحديد المبلغ الإجمالي للنفقة المستحقة على الجهاز العمومي بواسطة الكشف التفصيلي الأخير. وبالتالي، فإنه يتعين على الأشخاص الموقعين عليه أن يتأكدوا من الوقائع التي يشهدون بصحتها ولا يمكن لهم أن يحتجوا بعدم درايتهم بموضوع الصفقة.

القرار عدد 2022/05/ ت.م.ش.م الصادر عن هيئة الغرف المشتركة في ملف الاستئناف رقم 2019/309 المتعلق بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الشاوية-ورديغة.

- **أعضاء لجنة التسلم المؤقت ملزمون بالتأكد من تنفيذ جميع التزامات الصفقة**

لئن كان أعضاء اللجن التقنية التابعة للمركز الجهوي للتكنولوجيا التربوية مسؤولين عن الإشهاد على إنجاز الخدمة، من خلال التوقيع على شواهد تسلم العتاد، في إطار تصفية النفقات المستحقة لفائدة الموردين، المضمنة بالكشوف التفصيلية، فإن أعضاء اللجنة المكلفة بالإعلان عن التسلم المؤقت، مسؤولون عن إعمال المراقبات السابقة للتسلم للتأكد من مدى احترام جميع الالتزامات المتعاقد بشأنها، طبقا لما تنص عليه المادة 65 من دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال المصادق عليه بالمرسوم رقم 2.99.1087 الصادر في 4 ماي 2000، ومن عدم وجود عيوب في التوريدات المستلمة.

القرار عدد 2022/01 /ت.م.ش.م الصادر عن هيئة الغرف المشتركة في ملف الاستئناف عدد 2019/314/ت.م.ش.م، المتعلق بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الشاوية-ورديغة

➢ التسلم النهائي في إطار الصفقات العمومية

- **الغاية من تحديد أجل الضمان في إطار صفقة عمومية**

يترتب عن تسلم العتاد الديداكتيكي والاحتفاظ به دون توزيعه على المؤسسات التعليمية المستهدفة إلى غاية انقضاء أجل الضمان، ضياع ذلك الأجل، إذ أن الغاية من تحديد أجل الضمان برسم صفقة عمومية خلال الفترة ما بين التسلم المؤقت والتسلم النهائي، وفق ما تقتضيه المادة 67 من دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال المنجزة لحساب الدولة المصادق عليه بالمرسوم رقم 1087-99-2 الصادر بتاريخ 4 ماي 2000، تتجلى في تخويل صاحب المشروع إمكانية تدارك جميع الاختلالات التي تكون قد شابت التنفيذ والقيام بالأعمال التكميلية أو التعديلية التي حصرها صاحب المشروع بعد عشرة (10) أشهر من تاريخ التسلم المؤقت على أبعد تقدير، ليقوم المقاول بتداركها داخل أجل شهرين يسلم بعدها صاحب المشروع، بعد تأكده من أن الإصلاحات المطلوبة قد أنجزت بدقة، محضرا عن التسلم النهائي، طبقا للمادة 68 من ذات الدفتر.

القراران عددا 05 و06 الصادران عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2017/111 ت.م.ش.م المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الرباط سلا زمور زعير (سابقا)

- **عملية التسلم النهائي عملية رقابية**

تقتضي عملية التسلم النهائي، طبقا للمادتين 67 و68 من دفتر الشروط الإدارية العامة ، سالف الذكر، تشكيل لجنة لمعاينة العتاد المسلم في إطار الصفقات قصد التأكد من تشغيله واستعماله خلال فترة الضمان ومن عدم وجود عيوب أو اختلالات في العتاد بعد استعماله، وعند الاقتضاء، تكليف المتعاقد معه بتدارك هذه العيوب، كشرط للإعلان عن التسلم النهائي، الأمر الذي يفيد بأن الأمر يتعلق بعملية

رقابية تقوم على أساس المعاينة الميدانية، وفي حالة ما إذا أسفرت هذه المعاينة عن وجود اختلالات، يتعين، في فترة لاحقة، التأكد من إصلاح المتعاقد للعيوب المسجلة، وعند الاقتضاء، تمديد أجل الضمان؛

وتبعا لذلك، لا يعني انصرام أجل الضمان المتعاقد بشأنه في إطار صفقة عمومية الإعلان الضمني عن التسلم النهائي للصفقة، أي بشكل تلقائي، إذ يتعين، عملا بالمقتضيات أعلاه، إنجاز محضر معاينة بالحالة بعد القيام بالمراقبة التي يستلزمها ذلك، وهو ما يضفي على محضر التسلم النهائي طابع القرار المنشئ لحالة جديدة وليس القرار الكاشف لحالة قائمة من قبل.

القراران عددا 05 و06 الصادران عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2017/111 ت.م.ش.م المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الرباط سلا زمور زعير (سابقا)

- **توقيف مسطرة الأداء لا يحول دون استحقاق الدين بعد توقيع كشف الحساب النهائي**

إن الإشهاد، بموجب محاضر التسلم المؤقت، على كون التوريدات المستلمة مطابقة لما تم التعاقد بشأنه، يعتبر اعترافا من صاحب المشروع بتنفيذ صاحب الصفقة لجميع التزاماته التعاقدية. كما أن توقيع الكشوف التفصيلية المؤقتة والأخيرة والكشوف النهائية، المتضمنة للمبالغ المستحقة للشركة، يعد قبولا بنتائج تصفية النفقات المرتبطة بتنفيذ الصفقات المعنية واعترافا بالدين المترتب على الجهاز العمومي. وبالتالي، فإن توقيف مسطرة الأداء لا يؤثر على استحقاق الشركة المعنية لهذا الدين الذي اكتسب الصبغة النهائية بعد التوقيع على كشوف الحساب النهائية.

القرار عدد 2022/04/ ت.م.ش.م الصادر عن هيئة الغرف المشتركة في ملف الاستئناف رقم 2019/308 المتعلق بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الشاوية-ورديغة.

➢ واجبات ومسؤوليات صاحب المشروع في مجال تتبع تنفيذ الصفقات العمومية

- **التنفيذ الجيد للصفقات العمومية رهين بإرساء نظام فعال للمراقبة الداخلية**

يقتضي التدبير الجيّد لعملية اقتناء الوسائل التعليمية من طرف جهاز عام بواسطة صفقات عمومية إرساء نظام فعال للمراقبة الداخلية من أجل ضمان التنفيذ الجيد لتلك الصفقات، من خلال اتخاذ الإجراءات والترتيبات اللازمة لضمان تسلم عتاد أصلي مطابق للمواصفات وللعلامات التجارية المتعاقد بشأنها، حتى تتم تصفية وتسديد مستحقات المتعاقد معه على أسس سليمة وصحيحة، وتحقيق المصلحة العامة التي أبرمت من أجلها الصفقات المعنية؛

(القرار عدد05 /2022 الصادر عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2017/111 /ت.م.ش.م المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الرباط سلا زمور زعير (سابقا)

- **صاحب المشروع هو المسؤول الرئيسي عن إرساء الآليات الكفيلة بحسن تنفيذ الصفقة**

يندرج، الحرص على إنجاز المتعاقد معه لالتزاماته التعاقدية برسم صفقة عمومية مبرمة من طرف الأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين، ضمن الواجبات الوظيفية لصاحب المشروع، أي مدير الأكاديمية أو من ينوب عنه، بصفته الطرف المتعاقد، ولا يمكن، تبعا لذلك الدفع بمسؤولية النواب الإقليميين عن عملية تسلم العتاد موضوع هذه الصفقة، على صعيد النيابات الإقليمية، إلا في حدود المهام المنوطة بهم بموجب بنود الصفقة المعنية، أو المهمات التي قد يكلفهم بها مدير الأكاديمية، بصفته صاحب المشروع؛

وبالتالي، يتحمل مدير الأكاديمية، باعتباره صاحب المشروع، في هذا الإطار، مسؤوليات اختيار أشخاص مؤهلين للقيام بالمراقبات المنوطة بهم، خلال مختلف مراحل التسلم، وتوعيتهم بالعناصر التي يجب أن تشملها مراقبة المطابقة وتمكينهم من الوثائق التقنية والوصفية المرفقة بدفاتر الشروط الخاصة والتي تحدد بتفصيل المواصفات التقنية والمميزات الخارجية للعتاد المتعاقد بشأنه وعلامته التجارية والتي تعتبر وثائق تعاقدية مكملة لدفتر الشروط الخاصة وللجدول التفصيلي للأثمان؛

وتستلزم، هذه المسؤولية، إرساء قواعد تضمن التنفيذ السليم للصفقات العمومية، وتحدد مسؤوليات المتدخلين في مختلف مراحل تنفيذ هذه الصفقات، بما يضمن حسن استعمال المال العام الموضوع تحت تصرفه، بصفته المسؤول عن الجهاز العمومي المعني، ويحقق الفعالية المتوخاة من إنفاقه، وذلك من خلال وضع دليل للمساطر وتوثيق جميع مراحل عمليات التسلم وتحديد مسؤوليات مختلف المتدخلين في هذه العمليات، طبقا لما تقتضيه المادة 25 من القرار المتعلق بالتنظيم المالي والمحاسبي للأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين.

القرار عدد05 /2022 الصادر عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2017/111 /ت.م.ش.م المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الرباط سلا زمور زعير (سابقا)

- **وجوب تعيين لجنة للقيام بالمراقبات التي تقتضيها عملية التسلم المؤقت**

إعلان مدير الأكاديمية، بصفة منفردة، عن التسلم المؤقت للعتاد الديداكتيكي موضوع صفقة اعتمادا على شواهد التسلم الجزئي، دون تعيين لجنة لهذا الغرض، وفقا لما تقتضيه بنود تلك الصفقة، ترتب عنه إفراغ هذه العملية من طابعها الرقابي، الأمر الذي فوت على الأكاديمية فرصة تدارك الاختلالات التي شابت مرحلة التنفيذ واستنفاذ الحلول التي تتيحها المادة 65 من دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الدولة، والمصادق عليه بالمرسوم رقم 1087-99-2 الصادر بتاريخ 4 ماي 2000، الذي يعتبر من وثائق الصفقة طبقا للبند 3 منها،

القراران عددا 05 و06 /2022/ت.م.ش.م الصادران عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2017/111 المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الرباط سلا زمور زعير (سابقا)

- **ضمان الشفافية في تدبير الصفقة**

يتعين على صاحب المشروع عند مواجهة صعوبات غير متوقعة خلال عملية التسلم المؤقت للصفقة العمومية، تحري الإجراءات والحلول التي تتيحها النصوص المنظمة لهذه الصفقات، لاسيما مقتضيات المادة 65 من دفتر الشروط الإدارية العامة المصادق عليه بالمرسوم رقم 2-99-1087 صادر في 04 ماي 2000، التي تنص الفقرة 6 منها على إمكانية لجوء صاحب المشروع، في حالة معاينة صعوبات من أجل مطابقة بعض المنشآت أو بعض الأجزاء منها مع مواصفات الصفقة، إلى اقتراح تخفيض في الأثمان على المقاول.

القرار عدد 2022/07 الصادر عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2020/103 ت.م.ش.م المتعلقة بشركة الإنتاجات البيولوجية والصيدلية البيطرية - بيوفارما)

- **مخاطر اللجوء إلى الاتفاقات الشفوية من أجل تعديل الالتزامات أثناء تنفيذ صفقة عمومية**

لما كانت الصفقة عقدا تحدد بموجبه عناصر وثمن الأعمال موضوعها مع تحديد التزامات كل طرف من أطراف العقد، فإن الاتفاق مع صاحب الصفقة على التكفل المباشر لصاحب المشروع بإنجاز عملية التجفيف لإنتاج جزء من المنتجات موضوع الصفقة، وأداء المبلغ المقابل لهذه الخدمة للمتعاقد معه رغم عدم قيامه بها، على أساس استخلاص مبلغ هذه العملية لاحقا، يشكل مخالفة للنصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية ويخل بالتوازن المالي للعقد. كما أن من شأن تكفل صاحب المشروع بجزء من العملية الملقاة على عاتق المتعاقد معه في إطار الصفقة المذكورة، إثارة مخاطر تحديد المسؤوليات في ما يتعلق بفعالية المنتج وسبل تطبيق الضمان التعاقدي، عند الاقتضاء.

وبالتالي، لا يمكن للاتفاقات الشفوية أن تحدد التزامات الأطراف لاسيما في مجال الصفقات العمومية، التي تضمنت النصوص المنظمة لها الوسائل والإجراءات التي يتعين اللجوء إليها من أجل مواجهة الصعوبات غير المتوقعة التي قد تعترض تنفيذ الصفقة، وذلك إلى جانب ما يترتب عن الاتفاقيات غير المكتوبة من إخلال بالتوازن المالي للعقد الأصلي في حالة التقليص من بعض الالتزامات أو الزيادة في البعض الآخر في غياب أساس تعاقدي يحدد التعديلات المالية المواكبة لهذا التغيير؛

القرارات أعداد 07 و08 و2022/09 / ت.م.ش.م الصادرة عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2020/103 ت.م.ش.م المتعلقة بشركة الإنتاجات البيولوجية والصيدلية البيطرية - بيوفارما)

- **وجوب إعمال الإجراءات القسرية في حال إخلال المتعاقد معه بالتزاماته في إطار صفقة عمومية**

تنصرف السلطة التقديرية التي يتمتع بها صاحب المشروع، بمدلول المادة 70 من دفتر الشروط الإدارية العامة، المصادق عليه بالمرسوم رقم 1087-99-2 الصادر بتاريخ 4 ماي 2000، إلى اختيار الإجراء القسري المناسب حسب خطورة الإخلال الذي قام به المتعاقد معه، وحسب وضعية التنفيذ وأسباب عدم الوفاء بالالتزامات ومدى جدية المتعاقد معه في تجاوز الصعوبات والظروف التي حالت دون تنفيذه لالتزاماته داخل الآجال المتعاقد بشأنها، وذلك تحقيقا لمبدأ الملاءمة في القرار الإداري؛

ولا يمكن، بأي حال من الأحوال، أن تنحصر الإجراءات القسرية التي عُنونت بها المادة 70، سالفة الذكر، في توجيه إعذار للمتعاقد معه، إذ لا يشكل هذا الإعذار في حد ذاته منتهى لهذه الإجراءات بل وسيلة تتجلى الغاية منها، في مرحلة أولى، في إنذار المتعاقد معه الذي لم ينفذ التزاماته التعاقدية بعد انصرام آجالها وتسجيل التأخير عليه بشكل رسمي قصد وضعه في حالة مخل في تنفيذ التزاماته، وانتقال صاحب المشروع، في المرحلة الموالية، في حالة عدم امتثال المتعاقد معه للإعذار الموجه له، إلى تطبيق إحدى الإجراءات القسرية حسب خطورة الإخلال المسجل؛

وقد نظمت المادة 70، سالفة الذكر، الإجراءات القسرية في شكل قواعد عامة ومجردة، يتعين على صاحب المشروع اتخاذ إحداها في حق صاحب الصفقة عند توافر شروط تطبيقها، ولم تجز إمكانية الاتفاق على مخالفتها عند إعداد دفتر الشروط الخاصة، وذلك لأن هذه الإجراءات تعتبر قواعد غير مألوفة في القانون الخاص وتندرج ضمن امتيازات السلطة العامة التي يستمدها صاحب المشروع من طبيعة الصفقات العمومية، التي تتخذ شكل عقود إدارية، وتعتبر من الوسائل القانونية التي تمارس بواسطتها الهيئات العمومية نشاطها قصد تحقيق المصلحة العامة التي أحدثت من أجلها؛

القرار عدد05 /2022/ت.م.ش.م الصادر عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2017/111 ت.م.ش.م المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الرباط سلا زمور زعير (سابقا)

- **الآثار المترتبة عن عدم تنفيذ صفقة داخل الآجال التعاقدية**

يترتب عن التقصير في اتخاذ الإجراءات الكفيلة بإلزام صاحب الصفقة بتنفيذ التزاماته التعاقدية داخل أجل التنفيذ المتعاقد بشأنه برسم صفقة عمومية، تجميد الاعتمادات الملتزم بها في إطار ميزانية جهاز عام وحرمان ذلك الجهاز من الاستفادة منها من أجل تلبية الحاجات العامة التي أبرمت من أجلها هذه الصفقة، كما ترتب، في إطار الصفقات موضوع المؤاخذة، عن عدم تسلم العتاد التعليمي خلال السنوات الدراسية المعنية بها، حرمان التلاميذ من الاستفادة من تلك المعدات خلال المقررات الدراسية للسنوات المعنية، إلى جانب مخاطر عدم إمكانية الاستفادة منها بعد تسلمها خارج الآجال المحددة لها في حالة تغير المقررات الدراسية للمراحل المعنية بها؛

القرار عدد05 /2022/ت.م.ش.م الصادر عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2017/111 ت.م.ش.م المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الرباط سلا زمور زعير (سابقا)

- **تمكين المتعاقد معه من آجال إضافية خارج الإطار التعاقدي يشكل إخلالا بمبدأ المنافسة**

يعتبر أجل التنفيذ من العناصر المحددة لعروض المتنافسين عند تقديم تعهداتهم خلال مرحلة الإدلاء بالعروض، وبالتالي، فإن تمكين صاحب الصفقة من آجال إضافية خارج الإطار التعاقدي من خلال عدم تطبيق الإجراءات القسرية المنصوص عليها في وثائق الصفقة، عن التأخير في الإنجاز، يمس بالأسس التي قامت عليها المنافسة؛

القرار عدد05 /2022 الصادر عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2017/111 ت.م.ش.م المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الرباط سلا زمور زعير (سابقا)

- **واجبات المدبر العمومي الخلف**

يقتضي التدبير الجيد، أخذا بمبدأ الحذر، قيام المدبر العمومي الخلف، بمجرد توليه لمهامه الجديدة داخل جهاز عمومي، بتقييم للممارسات المتواترة بهذا الجهاز، وذلك بغرض الوقوف على مكامن الخلل المحتملة والعمل على تصحيحها؛

القرار عدد 2022/06 الصادر عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2017/111 المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الرباط سلا زمور زعير (سابقا))

➢ في مسك محاسبة المواد

تقتضي قواعد حسن التدبير، فيما يتعلق بالصيانة الاعتيادية لتجهيزات الإنارة والسباكة بالمعهد، توفير مخزون احتياطي من العتاد اللازم لهذه الصيانة، وتسجيل دخوله وخروجه في سجلات المخزن، إثباتا لهذه العمليات، وتتبع استعمال ذلك المخزون وفقا لما تتطلبه عملية محاسبة المواد المعرضة للاستهلاك؛

وبالتالي، يعتبر تقصيرا من مدير المعهد في القيام بواجباته الوظيفية، عدم إعماله لآليات التدبير والمراقبة التي تخولها محاسبة المواد على مستوى المخازن، وإصداره الأمر بأداء المبالغ المتعلقة بسندات الطلب بالرغم من علمه المسبق بأن عملية التصفية والإشهاد على إنجاز الخدمة لم تكن مبنية على المعاينة الفعلية للتوريدات، ويشكل هذا التقصير مخالفة لقواعد تصفية النفقات العمومية والأمر بصرفها؛

القرار عدد 2022/03 الصادر عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 103/ 2019 ت.م.ش.م المتعلقة بالتسيير المالي لمعهد التكنولوجيا الفندقية والسياحية بسلا)

➢ حول أركان قيام المخالفة

- **عدم إلحاق ضرر بميزانية الجماعة لا يعفي مرتكب المخالفة من المسؤولية**

لقيام مخالفة قواعد الالتزام بالنفقات العمومية، لا يشترط تحقق شرط الضرر بمالية الجماعة أو استفادة جهة معينة من المخالفة المرتكبة، اعتبارا لكون هذه الأخيرة تندرج ضمن المخالفات الشكلية التي تتحقق بمجرد مخالفة التصرف المرتكب للمقتضيات القانونية والتنظيمية المؤطرة لتنفيذ نفقات الجماعات الترابية، وبالتالي، فإن عدم ثبوت إلحاق المعني بالأمر لضرر بميزانية الجماعة، بسبب الشروع في تنفيذ الأشغال موضوع سند الطلب رقم 2017/12، قبل إخضاع مقترح الالتزام لتأشيرة الخازن الإقليمي وقبل إصدار سند الطلب المذكور، لا يعتبر مبررا لإعفائه من المسؤولية عن المخالفة التي ارتكبها.

القرار عدد 2022/07/ ت.م.ش.م الصادر عن غرفة الاستئناف في الملف رقم 2021/303 المتعلق بجماعة ميضار

والحكم رقم 2022/03 ت. م. ش. م الصادر عن المجلس الجهوي للحسابات لجهة الشرق في الملف عدد 2021/01/01/ت. م. ش. م. المتعلق بجماعة بوشاون

- **التصرف بحسن نية لا يعفي مرتكب المخالفة من المسؤولية في مجال التأديب المالي**

تتحقق المخالفات التي تثير المسؤولية في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بمجرد توفر الركن المادي المتجسد في مخالفة قواعد تنفيذ المداخيل والنفقات العمومية، ولا يستوجب قيامها وجود الركن المعنوي، كما هو الحال في المسؤولية الجنائية. وبالتالي، فإن دفع المستأنف بحسن نيته لا يمكن أن يعفيه من المسؤولية.

القرار عدد 2022/07/ ت.م.ش.م الصادر عن غرفة الاستئناف في الملف رقم 2021/303 المتعلق بجماعة ميضار.

➢ حول قواعد إسناد المسؤولية

- **التمييز بين المسؤولية التقنية والمسؤولية الإدارية في إطار تدبير الصفقة العمومية**

عندما تُسند بنود الصفقة مهمة تتبع إنجاز الدراسة موضوعها إلى لجنة للقيادة تناط بها صلاحيات تحديد تواريخ الشروع في كل مرحلة من مراحل الدراسة وكذا تواريخ إيقافها واستئنافها، فإنه يجب التمييز، تبعا لذلك، بين نوعين من المسؤولية : الأولى ذات طابع تقني تتعلق بصلاحيات تدبير الصفقة وتتبعها وتحديد تواريخ الشروع في مختلف مراحل الدراسة وتوقيفها واستئنافها، والتي تتحملها لجنة القيادة المعينة لهذا الغرض، والثانية ذات طابع إداري صرف، تندرج ضمن مهام صاحب المشروع، تتمثل في إصدار الأوامر بالخدمة ، بناء على طلب اللجنة المذكورة، وذلك، عملا بالمادة 9 من دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الخدمات المتعلقة بأعمال الدراسات والإشراف على الأشغال المبرمة لحساب الدولة، المصادق عليه بالمرسوم رقم 2.01.2332 الصادر بتاريخ 4 يونيو 2002.

ووفقا لهذا التمييز، لا يمكن إسناد مسؤولية التأخر في إصدار الأمر بالشروع في أعمال المرحلة الموالية من الدراسة، إلى غاية انصرام ما يزيد على شهرين على تسلم المرحلة السابقة، إلى المتابع بصفته ممثلا لصاحب المشروع، وذلك اعتبارا لكون إصداره للأوامر بالخدمة المتعلقة بمختلف مراحل الدراسة رهين بتوصله بطلب لجنة القيادة، وفقا للصلاحيات المخولة لها في إطار الصفقة موضوع المؤاخذة.

القرار عدد 2022/02 الصادر عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2019/104/ت.م.ش.م المتعلقة بالتسيير المالي لوزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات – قطاع الصيد البحري-

- **نطاق وحدود المراقبة المنوطة برئيس مصلحة المالية والمحاسبة بشركة للدولة**

لئن كان رئيس مصلحة المالية والمحاسبة مطالبا بالتحقق من تطابق المعطيات المضمنة بالفواتير المقدمة من أجل الأداء، مع باقي الوثائق المثبتة للنفقة المعنية لاسيما سندات التسليم والتسلم عملا بدليل المساطر المحاسبية الخاصة بالشركة، فإنه بالنظر إلى طبيعة المقتنيات (لقاحات) وإلى كون سندات التسليم المتعلقة بها ترمز إليها بواسطة مصطلحات تقنية، فإن رئيس مصلحة المالية والمحاسبة غير مؤهل تقنيا للتأكد من مدى تطابق طبيعة وكميات المواد المبينة في سندات التسليم مع ما تم التعاقد بشأنه في إطار الصفقة، وأن المسؤولية بهذا الخصوص تقع على المسؤول عن المصلحة التقنية المختصة الذي أناط به دليل المساطر المحاسبية للشركة مهمة التأكد من صحة إنجاز الخدمة والتأشير عليها.

وأنه في المقابل، يتعين على رئيس مصلحة المالية والمحاسبة القيام بالإجراءات والمراقبات المنوطة به بمقتضى دليل المساطر المحاسبية للشركة، تفعيلا لنظام المراقبة الداخلية الذي تم إرساؤه من طرف الشركة والذي يحدد مسؤولية مختلف المتدخلين في عمليات تنفيذ نفقات ومداخيل الشركة، ولا يمكن بأي حال من الأحوال الإخلال بإجراءات المراقبة، المنصوص عليها في الدليل المذكور، أو تجاوزها بدعوى الثقة في المتدخلين الآخرين في عملية التنفيذ.

القرار عدد 2022/10 الصادر عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2020/103 ت.م.ش.م المتعلقة بشركة الإنتاجات البيولوجية والصيدلية البيطرية - بيوفارما

- **مسؤولية التقصير في الوظيفة الإشرافية للرئيس التسلسلي**

لا يرتكز على أساس قانوني وواقعي دفع المشرف على جهاز عام بأن المسؤولية عن المخالفات المنسوبة إليه يتحملها المكلفون بالتدبير المالي بالأكاديمية (قسم الشؤون الإدارية و المالية)، إذ أن وظيفته الاشرافية كمدير للأكاديمية، بصفته الرئيس التسلسلي للعاملين بها، تقتضي منه مباشرة مهام الإدارة المعهودة إليه بما يستلزم ذلك من عناصر التخطيط والتنظيم والقيادة والتنسيق والرقابة، وذلك من خلال إرساء نظام للمراقبة الداخلية يضمن حسن تنظيم المصالح الإدارية والتوظيف الجيد للموارد

البشرية الموضوعة رهن إشارته، والتي يتولى الإشراف عليها بموجب النصوص المنظمة للأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين، إذ يصبح مسؤولا عن كل خطأ أو تقصير وقع من أحد العاملين تحت رئاسته، إذا ثبت أنه كان بوسعه الحيلولة دون وقوع ذلك الخطأ لكنه قصر في أداء مهمته الاشرافية؛

القرار عدد05 /2022 الصادر عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2017/111 /ت.م.ش.م المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الرباط سلا زمور زعير (سابقا)

- **مسؤولية المتابع في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية مرتبطة بالأفعال التي قام بها بغض النظر عن مهامه وصفته الوظيفية**

تقترن المسؤولية المستوجبة للتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، بالدرجة الأولى، بالأفعال التي ارتكبها كل عون أو موظف أو مسؤول، بجهاز خاضع لاختصاص المجلس في هذا الميدان، خلال مختلف مراحل تنفيذ النفقات العمومية، بغض النظر عن طبيعة المهمة الوظيفية الرئيسية التي يشغلها داخل الجهاز ومدى ارتباطها المباشر بالتدبير المالي والإداري لذلك الجهاز، وبالتالي، فإن قيام المتابع في إطار مجموعة من الصفقات بالمصادقة على رؤوس سلسلات العُتُد الموردة من طرف الشركة صاحبة الصفقات، والتي اعتُمدت من طرف لجن التسلم كمرجع للتأكد من مطابقة العتاد المورد للخصائص الشكلية والتقنية المتعاقد بشأنها، وكذا بإشهاده، في إطار صفقتين، على مطابقة مجموع العتاد المستلم لما تم التعاقد بشأنه، على الرغم من عدم مطابقة تلك العتد للعلامة التجارية وللمواصفات التقنية المتعاقد بشأنها، يشكل إشهادا خاطئا على صحة الإنجاز، وبالتالي، مخالفة لقواعد تصفية النفقات العمومية وحصولا للشركة المتعاقد معها في إطار تلك الصفقات على مبالغ نقدية غير مستحقة.

القرار عدد.2022/04 الصادر عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2017/111 /ت.م.ش.م المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الرباط سلا زمور زعير (سابقا)

- **يمكن للفعل الواحد أن يشكل عدة مخالفات يعاقب عليها في ميدان التأديب المالي**

استناد القرار المستأنف في تحديد مبلغ الغرامة المحكوم بها على أساس ارتكاب الطاعن لمخالفتين، بالرغم من أن المجلس الأعلى للحسابات اعتبره مسؤولا عن الفعل الوحيد المنسوب إليه، لا يعتبر تطبيقا للعقوبة مرتين عن نفس الفعل، ما دام أن الفعل الواحد يمكن أن ينطوي على أكثر من مخالفة واحدة يعاقب عليها في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية.

القرار عدد 2022/01 /ت.م.ش.م الصادر عن هيئة الغرف المشتركة في ملف الاستئناف عدد 2019/314/ت.م.ش.م، المتعلق بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الشاوية-ورديغة

➢ حول تحديد مبلغ الغرامة

- **الغرامة المحكوم بها في إطار التأديب المالي تخضع لتقدير هيئة الحكم**

لا تشكل الغرامة المحكوم بها تعويضا للإدارة بل هي عقوبة على ارتكاب المخالفات المنصوص عليها في المواد 54 و55 و56 من مدونة المحاكم المالية، ويتم تقديرها من طرف هيئة الحكم، بعد الأخذ بعين الاعتبار درجة خطورة المخالفات وتكرارها وظروف ارتكابها، تطبيقا لمقتضيات المادة 66 من ذات المدونة.

القرار عدد 2022/01 /ت.م.ش.م الصادر عن هيئة الغرف المشتركة في ملف الاستئناف عدد 2019/314/ت.م.ش.م، المتعلق بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الشاوية-ورديغة

- **تفريد العقوبة في المخالفات المرتكبة في إطار لجنة**

يقتضي مبدأ التناسب عند تفريد العقوبة، في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، مراعاة حالة ارتكاب نفس المخالفة من طرف أكثر من شخص واحد، كما هو الشأن بالنسبة للمخالفات التي ترتكب في إطار لجن (توقيع شواهد أو محاضر التسلم)، اعتبارا لكون توقيعات أعضاء هذه اللجنة غير قابلة للتجزيء، إذ تضفي جميعها طابع الوثيقة المثبتة على وثائق التسلم الموقعة من طرفها.

القرار عدد.2022/04 الصادر عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2017/111 /ت.م.ش.م المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الرباط سلا زمور زعير (سابقا)

➢ ممارسات تشكل ظروفا للتشديد

- **استمرار التعاقد مع شركة أخلت بالتزاماتها بصفة متكررة في صفقات سابقة**

استمرار مدير الأكاديمية في التعاقد مع نفس الشركة في إطار أربع صفقات متتالية رغم إخلال هذه الشركة بالتزاماتها المتعلقة بتوريد المعدات داخل الأجل التعاقدي في إطار ثلاث صفقات سابقة، يعتبر ظرفا للتشديد في حق المعني بالأمر.

القرار رقم.2022/05 / ت.م.ش.م الصادر عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2017/111 /ت.م.ش.م المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الرباط سلا زمور زعير (سابقا)

- **مركزة عمليات رقابية قبل الإشهاد على صحة الإنجاز**

انفراد المعني بالأمر ومركزته لعمليات تتطلب إجراء مراقبات ومعاينات قبل الإشهاد على صحة الإنجاز، في إطار مجموعة من الصفقات، الأمر الذي أفرغ هذه العمليات من طابعها الرقابي، وفوّت على الأكاديمية تدارك الاختلالات التي شابت عمليات توريد وتسلم العتاد موضوعها، شكل ظرفا لتشديد العقوبة.

القرار رقم.2022/05 / ت.م.ش.م الصادر عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2017/111 /ت.م.ش.م المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الرباط سلا زمور زعير (سابقا)

- **تسلم عتاد غير مطابق رغم الإلمام المسبق بمواصفات العتاد المتعاقد بشأنه**

من ظروف التشديد، عند الإشهاد الخاطئ على صحة الإنجاز، مشاركة المتابع في جميع مراحل إبرام وتنفيذ الصفقات المعنية بالمتابعة، بدءا بمرحلة تحديد الحاجيات وتقييم العروض التقنية للمتنافسين ومرورا بفحص المطابقة وانتهاء بتسلم العتاد، مما يثبت أنه كان على بينة واطلاع بمواصفات العتاد المتعاقد بشأنه، الشيء الذي يشكل إهمالا وتقصيرا في القيام بالمهام الموكلة إليه كعضو في لجنة التسلم، لاسيما وأن بنود دفاتر الشروط الخاصة، المتعلقة بالصفقات موضوع المتابعة، تقتضي الرجوع إلى العينات والوثائق الوصفية التي تم الاحتفاظ بها من طرف صاحب المشروع، من أجل أن تشكل مرجعا أساسيا للتأكد من المطابقة خلال عملية التسلم.

القرار عدد.2022/04 الصادر عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2017/111 /ت.م.ش.م المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الرباط سلا زمور زعير (سابقا)

- **الإشهاد الخاطئ على صحة الإنجاز عن علم ودراية**

اعتبرت هيئة الحكم، ظرفا لتشديد العقوبة في حق المتابع، إشهاده على صحة توريد الشركة صاحبة الصفقة لمجموع كميات اللقاحات الجاهزة، في محضري التسلم المؤقت والنهائي للصفقة وكذا على الفاتورة المدلى بها من طرف الشركة المتعاقدة، رغم إشرافه، باعتباره رئيس المصلحة المختصة، على عملية تسلم اللقاحات وتأشيره على سندات التسليم التي تتضمن الكمية الفعلية التي تم توريدها من طرف الشركة صاحبة الصفقة، والتي لا تتطابق مع الكمية المضمنة في باقي الوثائق، وذلك، بما يفيد إشهاده الخاطئ على صحة الإنجاز عن علم ودراية خلال مختلف مراحل تنفيذ الصفقة.

القرار عدد 2022/08 / ت.م.ش.م الصادر عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في القضية عدد 2020/103 ت.م.ش.م المتعلقة بشركة الإنتاجات البيولوجية والصيدلية البيطرية - بيوفارما

2. القواعد المستنبطة من الأحكام والقرارات الصادرة في ميدان البت في الحسابات: نظام مسؤولية متجاوز في حاجة إلى إعادة نظر

كرست القرارات الصادرة عن المحاكم المالية في إطار البت في إطار اختصاص البت في الحسابات مجموعة من المبادئ والقواعد سواء فيما يتعلق بالمسطرة المتبعة في مجال التدقيق والبت في حسابات المحاسبين العموميين، أو على صعيد قيام المخالفات المنشئة للمسؤولية المالية والشخصية أمام القاضي المالي في مادة التدقيق والبت في الحسابات، وكذا قواعد إسناد المسؤولية المالية والشخصية:

➢ في مجال تحصيل المداخيل

- **أكرية المباني تتقادم بمرور خمس سنوات على تاريخ التكفل بالأوامر بتحصيلها**

تقادم الدين المتعلق بمنتوج كراء أملاك الدولة يتحقق بمرور أجل خمس سنوات ابتداء من حلول كل قسط، كما ينص على ذلك الفصل 391 من ظهير الالتزامات والعقود. ولا يستثني من نطاق تطبيق إجراءات التحصيل الجبري المنصوص عليها في مدونة تحصيل الديون العمومية. وبالتالي، فإن تقادم إجراءات التحصيل التي يتعين اتخاذها من طرف المحاسب العمومي، تتحقق بمرور نفس المدة ابتداء من تاريخ تحمل الأوامر بالمداخيل الصادرة بشأنها، أو من آخر إجراء قاطع للتقادم.

قرار عدد 2022/04 صادر عن هيئة الغرف المشتركة بتاريخ 10 نونبر 2022، ملف الاستئناف عدد 2021/01 (حساب قباضة تازة برسم السنتين الماليتين 2010 و2011)

- **منتوج عقد امتياز المرافق الجماعية غير خاضع للتقادم الرباعي**

إن المداخيل المتأتية من "عقد امتياز المرافق الجماعية" لا تدخل ضمن الرسوم المنصوص عليها في القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، ولا تتقادم بمرور أربع سنوات من تاريخ الشروع في تحصيلها، بل تخضع للقاعدة العامة المنصوص عليها في قانون الالتزامات والعقود، والتي تحدد أجل التقادم في 15 سنة. وبالتالي، فإن استناد الحكم المستأنف إلى التقادم الرباعي لتحميل المسؤولية للمحاسب يجعله غير مبني على أساس.

قرار عدد 2022/03 صادر عن غرفة الاستئناف بتاريخ 21 أبريل 2022 / ملف الاستئناف عدد 2019/05 مكرر (حساب جماعة مكناس برسم السنة المالية 2011)

- **المحاسب العمومي مسؤول عن تقادم الديون التي لم يبد بشأنها أي تحفظ**

تسليم المهام بين المحاسبين المتعاقبين على المركز المحاسبي يترتب عنه، من تاريخه، تحمل المحاسب الجديد للمداخيل الباقي استخلاصها كما تم حصرها من طرف المحاسب المغادر، ويفرض عليه القيام بالإجراءات الكفيلة بتحصيل المبالغ المضمنة بوضعية الباقي استخلاصه أو قطع التقادم بشأنها. وبالتالي، فإن عدم إبدائه، داخل الأجل الممنوح له من طرف الخزينة العامة للمملكة، لأية تحفظات حول المبالغ التي كانت على وشك التقادم عند تحمله مسؤولية المركز المحاسبي، يجعله مسؤولا عن عدم اتخاذ الإجراءات من أجل تحصيل ما طاله التقادم من هذه المبالغ.

قرار عدد 2022/03 صادر عن هيئة الغرف المشتركة بتاريخ 10 نونبر 2022، ملف الاستئناف عدد 2021/03 (حساب قباضة تازة برسم السنتين الماليتين 2012 و2013).

- **المحاسب العمومي مسؤول عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحصيل المداخيل التي تكفل بها**

يعتبر المحاسب العمومي مسؤولا شخصيا وماليا عن عدم اتخاذ الإجراءات التي يتوجب عليه القيام بها في مجال تحصيل الموارد، ولا يمكن أن تتأثر هذه المسؤولية بعدم وجود عناوين دقيقة للملزمين، إذ يتعين التأكد من هذه العناوين قبل تحمل الأوامر بالمداخيل الصادرة عن الآمر بالصرف، وعدم إدلاء الطاعن بتحفظاته يجعله ملزما بمواصلة إجراءات تحصيل الديون التي تكفل بها.

قرار عدد 2022/04 صادر عن غرفة الاستئناف بتاريخ 21 أبريل 2022/ملف الاستئناف عدد 2019/31 (حساب جماعة أولاد عبو برسم السنة المالية 2015)

- **وفاة المدينين لا تعفي المحاسب من متابعة إجراءات التحصيل**

إن جداول الضرائب وقوائم الإيرادات وسندات التحصيل الأخرى الموضوعة للتحصيل بكيفية قانونية، تعتبر قابلة للتنفيذ ضد المدينين المسجلين فيها وضد ذوي حقوقهم وكل الأشخاص الآخرين الذين جعل المدينون موطنهم الجبائي لديهم بموافقتهم. وبالتالي، فإن وفاة المدينين لا تعفي المحاسب العمومي من متابعة إجراءات تحصيل ما كان في ذمة هؤلاء.

قرار عدد 2022/14 صادر عن غرفة الاستئناف بتاريخ 19 أبريل 2022/ ملف الاستئناف عدد 2017/26 (حساب جماعة بوذنيب برسم السنة المالية 2011).

- **حملات التحسيس لا تندرج ضمن الإجراءات القاطعة للتقادم**

لا تدخل حملات التحسيس المتخذة للحث على أداء الديون العمومية ضمن إجراءات التحصيل المنصوص عليها بمدونة تحصيل الديون العمومية، ولا يمكن اعتبارها مطالبة بمفهوم الفصل 381 من الظهير الشريف المؤرخ في 9 رمضان 1331 (12 أغسطس 1913) بمثابة قانون الالتزامات والعقود، والتي تشترط في المطالبة بالدين أن يكون لها تاريخ ثابت ومن شأنها أن تجعل المدين في حالة مَطْل لتنفيذ التزامه، وبالتالي لا يمكن اعتبار هذه الحملات إجراء قاطعا لأمد التقادم.

قرار عدد 2022/14 صادر عن غرفة الاستئناف بتاريخ 19 أبريل 2022/ ملف عدد 2017/26 (حساب جماعة بوذنيب برسم السنة المالية 2011).

- **يثير قاضي الحسابات تقادم الدين العمومي من تلقاء نفسه**

يعتبر اختصاص المحاكم المالية في مجال التدقيق والبت في الحسابات من النظام العام، واستنادا إلى مقتضيات المادة 37 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، يتأكد قاضي الحسابات من اتخاذ المحاسب العمومي للإجراءات التي يتوجب عليه القيام بها في مجال تحصيل الموارد. وبالتالي، فإن سقوط حق المحاسب في اللجوء إلى إجراءات التحصيل الجبري، بعد تقادم الدين العمومي، تثيره المحكمة المالية بصفة تلقائية دون حاجة إلى إثارة ذلك من قبل الأطراف المعنية.

قرار عدد 2022/15 صادر عن غرفة الاستئناف بتاريخ 19 أبريل 2022/ ملف عدد 2017/24 (حساب جماعة الراشيدية برسم السنة المالية 2011).

-إثارة تقادم الإجراءات المتخذة لتحصيل الديون العمومية من قبل المحاسبين العموميين المعهود إليهم باستيفائها لا تخضع لقواعد التقادم المنصوص عليها في المادة المدنية بل تخضع لمقتضيات قانون خاص، يخول للقاضي المالي إثارة مسؤولية المحاسبين العموميين من تلقاء نفسه، متى عاين هذا التقادم.

حكم نهائي عدد 24/ن/2022 صادر عن المجلس الجهوي للحسابات لجهة الدار البيضاء-سطات بتاريخ 05 نونبر 2021 (حساب جماعة أولاد مراح برسم السنة المالية 2013)

- **إجراءات التحصيل الجبري تمتد إلى الديون التعاقدية**

إن الطابع التعاقدي للديون الناتجة عن كراء المحلات المخصصة لمزاولة نشاط تجاري لا يعفي المحاسب العمومي من اتخاذ إجراءات التحصيل الجبري من أجل استخلاص المبالغ المستحقة على المدينين. وبالتالي، فإن المحاسب يتحمل المسؤولية الشخصية والمالية بسبب تركه أجل تقادم تلك الديون يمر دون اتخاذ الإجراءات التي هو ملزم بها في مجال تحصيل الموارد.

قرار عدد 2022/15 صادر عن غرفة الاستئناف بتاريخ 19 أبريل 2022/ ملف عدد 2017/24 (حساب جماعة الراشيدية برسم السنة المالية 2011).

- **طلب الآمر بالصرف بتأجيل إجراءات التحصيل لا يخول للمحاسب إيقاف هذه الإجراءات**

توجيه رسائل من طرف رئيس المجلس الجماعي إلى المحاسب لتأجيل إجراءات تحصيل ديون عمومية لا يعد مبررا لإيقاف هذه الإجراءات، لتعارض هذه الرسائل مع مقتضيات المادة 124 من مدونة تحصيل الديون العمومية التي تمنع على أية سلطة عمومية أو إدارية إيقاف أو تأجيل تحصيل الضرائب والرسوم والديون الأخرى، أو عرقلة سيره.

قرار عدد: 2022/16 صادر عن غرفة الاستئناف بتاريخ 19 أبريل 2022/ ملف الاستئناف عدد 2017/25 (حساب جماعة الراشيدية برسم السنة المالية 2012).

- **إلغاء الغرامات لا يحول دون تحصيل أصل الدين**

إن إلغاء الذعائر والغرامات والزيادات وصوائر التحصيل المتعلقة بالضرائب والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات الترابية بموجب القانون رقم 82.17 لا يحول دون مباشرة الإجراءات الجبرية لتحصيل الديون العمومية المتحمل بها قبل فاتح يناير 2016 وذلك خلال السنة

المالية 2018 مما يجعل مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية منعقدة بالنسبة للديون العمومية التي تقادمت بسبب عدم اتخاذ إجراءات الاستخلاص.

حكم نهائي عدد 02/ن/2023 صادر عن المجلس الجهوي للحسابات لجهة الدار البيضاء-سطات بتاريخ 10 يناير 2023(حساب جماعة برشيد برسم السنوات المالية 2016 و2017 و2018)

- **- إجراءات التحصيل تقطع تقادم الديون المتعلقة بها**

لكي تكون الإجراءات القاطعة للتقادم نافذة وكافية (مثال الأداءات الجزئية) يجب أن تتعلق بالديون المعنية باعتبار أن كل دين يكون مستقلا عن باقي الديون.

حكم نهائي عدد 02/ن/2023 صادر عن المجلس الجهوي للحسابات لجهة الدار البيضاء-سطات بتاريخ 10 يناير 2023 (حساب جماعة برشيد برسم السنوات المالية 2016 و2017 و2018)

➢ في مجال مراقبة صحة النفقات

- **يدخل تطبيق السعر القانوني للضريبة على القيمة المضافة ضمن عناصر حسابات التصفية**

إن مراقبة صحة حسابات التصفية، التي يتعين على المحاسب القيام بها قبل وضع تأشيرته "صالح للأداء"، لا تقتصر على مراقبة صحة العمليات الحسابية ومطابقة المبلغ موضوع الأداء مع الوثائق المثبتة، بل تتجاوزها لتشمل مدى مطابقة أسس التصفية للمقتضيات القانونية المطبقة على النفقة، ومن ضمنها التحقق من سعر الضريبة على القيمة المضافة الواجب تطبيقه على الأشغال أو التوريدات أو الخدمات موضوع هذه النفقة، لكون هذا السعر يعتبر عنصرا من عناصر حسابات التصفية.

قرار عدد 2022/02 صادر عن هيئة الغرف المشتركة بتاريخ 10 نونبر 2022 ملف الاستئناف عدد 2021/04 (حساب وزارة الشباب والرياضة برسم السنة المالية 2013).

- **إعفاء عملية طبع الكتب من الضريبة على القيمة المضافة لا يتوقف على شرط معين**

إن إعفاء عملية طبع الكتب من الضريبة على القيمة المضافة، الوارد بالمادة 91 من المدونة العامة للضرائب، جاء على سبيل الإطلاق ولا يرتبط بنوع الغرض الذي طبعت من أجله هذه الكتب. وبالتالي، فإن احتساب الضريبة على القيمة المضافة ضمن مصاريف طباعة الكتب يعتبر خطأ في حسابات تصفية النفقة.

قرار عدد 2022/02 صادر عن هيئة الغرف المشتركة بتاريخ 10 نونبر 2022 ملف الاستئناف عدد 2021/04 (حساب وزارة الشباب والرياضة برسم السنة المالية 2013).

- **تتم تصفية النفقة بالاستناد إلى موضوعها بغض النظر عن عنوانها في الميزانية**

لئن تم تنزيل النفقة في عنوان الميزانية الخاص بمصاريف الاستقبال والإطعام، فإن تصفيتها بالاستناد إلى الأثمان الأحادية للمواد الغذائية المعنية، في غياب ما يفيد تقديم خدمات الإطعام، يفرض تفريد سعر الضريبة على القيمة المضافة لكل مادة على حدة، وعدم التقيد بذلك يثير مسؤولية المحاسب عن عدم التأكد من صحة حسابات التصفية.

قرار عدد 2022/09 صادر عن غرفة الاستئناف بتاريخ 28 أبريل 2022/ ملف عدد 2019/29 (حساب جماعة أفركط برسم السنة المالية 2014).

- **تنفيذ الزيادة في حجم الأشغال غير مشروط بتبليغ مراجع الإشهاد على الالتزام المالي إلى المقاول**

إن إعمال الإجراءات المنصوص عليها في المادة 65 من المرسوم رقم 2.09.441 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية وهيئاتها، وخاصة ما يتعلق بتبليغ الآمر بالصرف لمراجع الإشهاد على الالتزام المالي إلى المقاول أو المورد أو الخدماتي المعني، قبل الشروع في أي تنفيذ للأشغال أو الخدمات أو تسليم التوريدات، يدخل ضمن الالتزامات الملقاة على عاتق الآمر بالصرف ويطبق أثناء الالتزام الأولي بالصفقة وليس بمناسبة الزيادة في حجم الأشغال، والمؤطرة بمقتضى

المادة 52 من دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال، المصادق عليه بمقتضى المرسوم رقم 1087-99-2 صادر في 29 من محرم 2000/05/041421) .

قرار عدد 2022/38 صادر عن غرفة الاستئناف بتاريخ 12 دجنبر 2022/ ملف الاستئناف عدد 2020/15 (حساب جماعة ميسور برسم السنة المالية 2012).

- **مراقبة صحة النفقة لا تمتد إلى مراقبة شرعية وثائق الالتزام**

تتمثل أعمال مراقبة صحة النفقة المنوطة بالمحاسب العمومي المكلف بالأداء، والمنصوص عليها في المادة 74 من المرسوم رقم 2.09.441 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية وهيآتها، في التأكد، على الخصوص، من وجود الإشهاد المسبق على الالتزام المالي، دون أن تمتد إلى ممارسة الرقابة على شرعية وثائق الالتزام، بما فيها مقترح الالتزام المؤشر عليه من طرف المراقب المالي.

قرار عدد 2022/20 صادر عن غرفة الاستئناف بتاريخ 22 أبريل 2022 ملف الاستئناف عدد 2020/22 (حساب جماعة بطيط برسم السنة المالية 2012).

- **مراقبة صحة حسابات التصفية لا تدخل ضمن مراقبة مشروعية النفقة**

تندرج مراقبة صحة حسابات التصفية ضمن عناصر مراقبة صحة النفقة، وتهدف إلى التأكد من حصر قيمة الدين المستحق على الجهاز العمومي بشكل يتوافق مع أسس التصفية التي تحددها المقتضيات القانونية والتعاقدية المطبقة على النفقة، ولا تندرج ضمن مجال مراقبة المشروعية.

قرار عدد 2022/22 صادر عن غرفة الاستئناف بتاريخ 26 دجنبر 2022/ ملف الاستئناف عدد 2021/03 (حساب جماعة أحفير برسم السنة المالية 2016).

- **إدراج مصاريف تأمين موظفين غير منتمين إلى الفئة المعنية بالتأمين يشكل خطأ في حسابات التصفية**

-إن تحديد القسط السنوي للتأمين، على أساس كتلة أجور الأعوان غير المرسمين المعنيين بالتأمين عن حوادث الشغل يجعل من هذه الكتلة عنصرا من عناصر التصفية التي يتعين على المحاسب أخذها بعين الاعتبار في مراقبة صحة حسابات التصفية. وبالتالي، فإن إدراج مصاريف تأمين موظفين مرسمين غير منتمين إلى الفئة المعنية بالتأمين يشكل خطأ في حسابات التصفية تثار معه المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي.

قرار عدد 2022/26صادر عن غرفة الاستئناف بتاريخ 20 أكتوبر 2022/ ملف الاستئناف عدد 2020/63 (حساب جماعة سيدي لحسن برسم السنة المالية 2015).

- **أسعار الضريبة على القيمة المضافة محددة بالقانون ولا يمكن تغييرها بمقتضى اتفاقي**

إن أسعار الضريبة على القيمة المضافة محددة بمقتضى القانون ولا يمكن لأطراف العقد أن يتفقوا على تطبيق أسعار مغايرة. وبالتالي، فإن المحاسب العمومي ملزم، تحت طائلة إثارة مسؤوليته الشخصية والمالية، بالتأكد من كون أسعار الضريبة المطبقة على التوريدات المضمنة بالوثائق المثبتة للنفقات، هي تلك المحددة بمقتضى المدونة العامة للضرائب.

قرار عدد 2022/29 صادر عن غرفة الاستئناف بتاريخ 01 نونبر 2022/ ملف الاستئناف عدد 2020/04 (حساب جماعة تركى وساي برسم السنة المالية 2014).

➢ في قواعد إسناد المسؤولية

- **مسؤولية مرتكب الأخطاء في تصفية النفقة لا تنفي مسؤولية المحاسب العمومي**

لئن كان يتوجب على الشخص المكلف بتصفية النفقة التقيد بالقوانين والأنظمة المطبقة على هذه النفقة ويتحمل المسؤولية عن الأخطاء التي قد يرتكبها في هذا الصدد، فإن ذلك لا يحول دون مساءلة المحاسب العمومي، إذا أشر على أداء النفقة المعنية بالرغم من الأخطاء التي تعتري حسابات تصفيتها، ما دام أن المادة 8 من المرسوم رقم 2.07.1235 المتعلق بمراقبة نفقات الدولة، الصادر في 5 ذي القعدة 1429 (4 نونبر 2008) تلزمه بمراقبة صحة النفقة من حيث صحة حسابات

التصفية، ويتعين عليه، في حالة وجود أخطاء في هذه الحسابات، إيقاف التأشيرة وإرجاع أوامر الأداء إلى الآمر بالصرف.

قرار عدد 2022/02 صادر عن هيئة الغرف المشتركة بتاريخ 10 نونبر 2022 ملف الاستئناف عدد 2021/04 (حساب وزارة الشباب والرياضة برسم السنة المالية 2013).

- **الأوامر بتحصيل المبالغ المصرح بها كعجز في الحساب دون إثبات تحصيلها لا يشكل تسوية لهذا العجز**

لئن كان يتم، في المرحلة الاستئنافية، الأخذ بعين الاعتبار المبالغ التي يكون المحاسب العمومي قد حصلها بعد تبليغه الحكم الابتدائي، فإن اقتصار المحاسب على الإدلاء بالأوامر بتحصيل تلك المداخيل لا يعتبر كافيا لإبراء ذمته من العجز المصرح به، طالما لم يدل بما يفيد التحصيل الفعلي للمبالغ المقابلة.

قرار عدد 2022/07 صادر عن غرفة الاستئناف بتاريخ 28 أبريل 2022 /ملف الاستئناف عدد 2019/38 (حساب إقليم طرفاية برسم السنة المالية 2015).

الفصل الثاني:
التصريح الإجباري بالممتلكات

تندرج المنظومة القانونية المتعلقة بالتصريح بالممتلكات ضمن مساعي بلادنا لتنزيل مقتضيات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي صادق عليها المغرب سنة 2007. وقد دخلت منظومة التصريح الإجباري بالممتلكات حيز التنفيذ في فبراير 2010، وتم تكريسها بأحكام دستور المملكة لسنة 2011، حيث أسند للمجلس الأعلى للحسابات مهمة مراقبة وتتبع التصريح بالممتلكات (الفصل 147)، كما أوجب على كل شخص منتخبا كان أو معينا، يمارس مسؤولية عمومية، أن يقدم، طبقا للكيفيات المحددة في القانون، تصريحا كتابيا بالممتلكات والأصول التي في حيازته، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، بمجرد تسلمه لمهامه، وخلال ممارستها وعند انتهائها (الفصل 158).

ويختص المجلس الأعلى للحسابات بتلقي وتتبع ومراقبة التصريحات المتعلقة بالأشخاص الملزمين بمقتضى القانون ضمن بعض فئات الموظفين والأعوان العموميين المعينين بظهير أو الذين يمارسون صلاحياتهم على مجموع التراب الوطني، بالإضافة إلى أعضاء الحكومة والشخصيات المماثلة لهم ورؤساء دواوينهم وأعضاء المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري. كما يترأس رئيسه الأول هيئة محدثة بالمجلس الأعلى للحسابات يتولى أمانتها العامة أحد أطره العليا، يناط بها تلقي تصريحات أعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس المستشارين وأعضاء المحكمة الدستورية ومراقبتها وتتبعها.

فيما تتولى المجالس الجهوية للحسابات مهمة تلقي وتتبع ومراقبة التصريحات المتعلقة ببعض منتخبي المجالس المحلية والغرف المهنية بالإضافة إلى الملزمين من بعض فئات الموظفين أو الأعوان العموميين غير أولئك المعينين بظهير أو الذين يمارسون صلاحياتهم على مجموع التراب الوطني.

ويعتبر نظام التصريح بالممتلكات إحدى الأدوات التي اعتمدتها بلادنا لتكريس مبادئ المساءلة والمحاسبة والشفافية والنزاهة وترسيخ أخلاقيات المرفق العام وحماية المال العام ومحاربة الرشوة وذلك من خلال إلزام الخاضعين بالكشف عن ممتلكاتهم بصفة دورية بغية تتبع تطور القيمة الإجمالية لممتلكاتهم والتأكد من اتساقها مع تطور مداخيلهم.

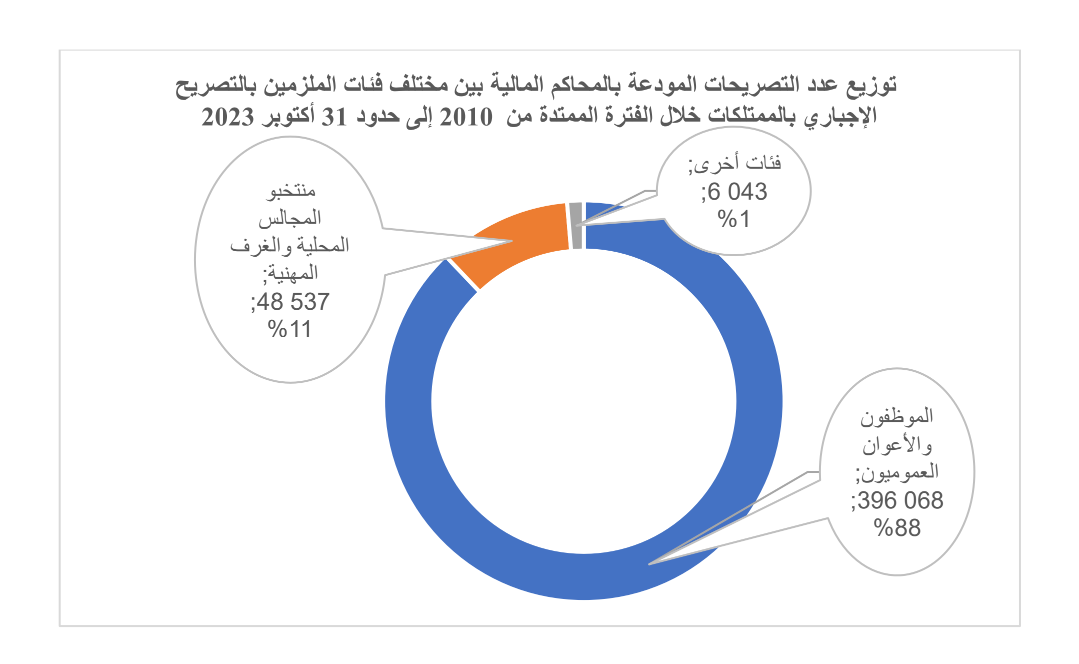
أولا. حصيلة أنشطة تلقي وتتبع التصريحات الإجبارية بالممتلكات

اعتمد المجلس منذ مطلع سنة 2019، مسطرة التحميل الإلكتروني لقوائم الملزمين بالمنصة الرقمية التي أعدها لفائدة مخاطبيه من ممثلي السلطات الحكومية، من أجل تيسير عملية تلقي المحاكم المالية لتلك القوائم والتحيينات التي تطرأ عليها وذلك بغرض إضفاء فعالية أكبر على عملية تتبع التصريحات بالممتلكات وضبط حالات الإخلال بواجب إيداع التصريحات بالممتلكات أو التأخير في الإدلاء بها.

وتستمد المحاكم المالية مجمل المعطيات المتعلقة بقوائم الملزمين وعدد التصريحات المودعة وقوائم المخلين بواجب التصريح بالممتلكات من هذه المنصة.

وتظل جودة المعطيات المتعلقة بقوائم الملزمين المحملة فيها رهينة بشروط إعدادها وبإجراء التحديثات عليها في حينه وتحميلها بالمنصة من طرف السلطات الحكومية المعنية بمجرد حصول تغييرات ناتجة عن بداية المهام أو انتهائها بالنسبة للملزمين.

وقد بلغ العدد الإجمالي للتصريحات المودعة بالمحاكم المالية منذ سنة 2010 إلى غاية 31 أكتوبر 2023 ما مجموعه 450.648 تصريحا موزعة ما بين 396.068 تصريحا للملزمين من فئة الموظفين والأعوان العموميين (88%) و48.537 تصريحا للملزمين من فئة منتخبي المجالس المحلية والغرف المهنية (11%) و6.043 تصريحا للملزمين من فئات أخرى (1%) كما يوضح المبيان أسفله. وتتعلق هذه التصريحات بما يناهز 166.000 شخصا مدرجا بقوائم الملزمين.



ويتضح من خلال المعطيات المذكورة أعلاه أن فئة الموظفين والأعوان العموميين تشكل المصدر الرئيس للتصريحات المودعة فيما تساهم باقي فئات الملزمين بما يناهز 12 % فقط من التصريحات.

وتشترك المجالس الجهوية للحسابات والمجلس الأعلى للحسابات في تلقي تصريحات الملزمين من فئة الموظفين العموميين والأعوان العموميين حيث تتوزع التصريحات المودعة ما بين 341.393 تصريحا بالمجالس الجهوية (86% من إجمالي التصريحات المودعة من طرف هذه الفئة) بمعدل 28.450 تصريحا بكل مجلس جهوي و54.675 تصريحا بالمجلس الأعلى للحسابات (14%). فيما يتم تلقي التصريحات المتعلقة بفئة منتخبي المجالس المحلية والغرف المهنية حصريا بالمجالس الجهوية للحسابات وتودع التصريحات المتعلقة بباقي الفئات الأخرى فقط بالمجلس الأعلى للحسابات.

وتعرف عمليات إيداع التصريحات بالممتلكات زخما أكبر خلال السنوات التي تصادف موعد التجديد الدوري للتصريح بالممتلكات على رأس كل ثلاث سنوات بالنسبة للموظفين والأعوان العموميين وكل سنتين بالنسبة لمنتخبي المجالس المحلية والغرف المهنية. وقد صادفت سنة 2022 موعد تجديد التصريح للفئتين معا مما انعكس على أعداد التصريحات بالممتلكات المودعة خلالها.

1. حصيلة مرتفعة لعدد التصريحات المودعة برسم سنة 2022 إلى غاية 31 أكتوبر 2023 تعكس اتساع دائرة الملزمين بالتصريح

تلقت مصالح كتابة الضبط بالمجلس الأعلى للحسابات ما مجموعه **10.941** تصريحا بالممتلكات خلال سنة 2022 مقابل 1.501 تصريحا سنة 2021 أي بزيادة بنسبة 628%. وقد همت هذه الزيادة على الخصوص فئة الموظفين والأعوان العموميين التي أدلت ب 10.381 تصريحا في سنة 2022 مقابل 279 تصريحا فقط خلال سنة 2021. وفي ما يتعلق بحصيلة التلقي خلال سنة 2023 (إلى غاية 31 أكتوبر)، فقد عادت إلى مستويات متواضعة حيث لم تتجاوز 624 تصريحا. وبذلك، فإن التصريحات المودعة من فاتح يناير 2022 إلى غاية 31 أكتوبر 2023 قد بلغ عددها الإجمالي 11.565 موزعة ما بين 10.892 تصريحا متعلقا بالموظفين والأعوان العموميين (94%) و673 تصريحا خاصا بالفئات الأخرى (6%)، كما يوضح الجدول التالي:

عدد التصريحات المودعة بالمجلس الأعلى للحسابات برسم 2022 إلى غاية 31 أكتوبر2023

السنوات	عدد التصريحات المودعة		
	فئات أخرى	موظفون	المجموع
2022	560	10.381	10.941
2023	113	511	624
2023-2022	673	10.892	**11.565**

وتشمل الفئات الأخرى المشار إليها في الجدول، قضاة المحاكم المالية (**390** تصريحا) وأعضاء مجلس النواب (**141** تصريحا) وأعضاء مجلس المستشارين (**52** تصريحا) وأعضاء المحكمة الدستورية (**12** تصريحا) وأعضاء الحكومة (**33** تصريحا) ورؤساء دواوينهم (**6** تصريحات) وأعضاء مجلس المنافسة (**26** تصريحا) وأعضاء المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري (**9** تصريحات) **وتصريحين** اثنين (**2**) من المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي وتصريح واحد لكل من المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، والمجلس الوطني لحقوق الإنسان.

وفي ما يخص المجالس الجهوية للحسابات، وكما يوضح الجدول أسفله، فقد بلغ عدد التصريحات المودعة بمصالح كتابة الضبط لديها خلال سنة 2022 ما مجموعه **88.971** تصريحا مقابل 6.302 تصريحا فقط خلال سنة 2021. ويرجع هذا الارتفاع الحاد إلى تزامن سنة 2022 مع فترة تجديد التصريح ليس لفئة واحدة بل لجميع الملزمين الخاضعين لها موظفين وأعوان عموميين ومنتخبي مجالس محلية وغرف مهنية حيث انتقل عدد التصريحات بالنسبة للفئة الأولى من 1.796 تصريحا سنة 2021 إلى 77.242 تصريحا خلال سنة 2022 فيما قفز عدد التصريحات للفئة الثانية إلى 11.729 تصريحا سنة 2022 مقابل 4.506 تصريحا في سنة 2021. ويتكرر خلال سنة 2023 مشهد الانخفاض الشديد لعدد التصريحات المودعة في السنة الموالية لتلك التي يحل فيها موعد تجديد التصريح حيث سجلت إيداع 3.678 تصريحا فقط.

عدد التصريحات المودعة بالمجالس الجهوية للحسابات برسم 2022 إلى غاية 31 أكتوبر 2023

المجلس الجهوي الحسابات المعني	السنوات	عدد التصريحات المودعة		
		منتخبون	موظفون	المجموع
المجلس الجهوي للحسابات لجهة طنجة-تطوان – الحسيمة	2022	1.250	8.270	9.520
	2023	243	330	**573**
المجلس الجهوي للحسابات لجهة الشرق	2022	806	6.896	7.702
	2023	19	154	**173**
المجلس الجهوي للحسابات لجهة فاس – مكناس	2022	1.540	9.505	11.045
	2023	40	297	**337**
المجلس الجهوي للحسابات لجهة الرباط – سلا – القنيطرة	2022	1.313	8.625	9.938
	2023	74	892	**966**
المجلس الجهوي للحسابات لجهة بني ملال – خنيفرة	2022	851	5.954	6.805
	2023	13	190	**203**
المجلس الجهوي للحسابات لجهة الدار البيضاء – سطات	2022	1.000	12.974	13.974
	2023	28	280	**308**
المجلس الجهوي للحسابات لجهة مراكش – آسفي	2022	2.188	9.655	11.843
	2023	110	247	**357**
المجلس الجهوي للحسابات لجهة درعة – تافيلالت	2022	968	4.247	5.215
	2023	26	172	**198**
المجلس الجهوي للحسابات لجهة سوس – ماسة	2022	1.090	7.644	8.734
	2023	63	346	**409**
المجلس الجهوي للحسابات لجهة كلميم – واد نون	2022	474	1.755	2.229
	2023	6	42	**48**
المجلس الجهوي للحسابات لجهة العيون – الساقية الحمراء	2022	156	1.041	1.197
	2023	13	57	**70**
المجلس الجهوي للحسابات لجهة الداخلة –وادي الذهب	2022	93	676	769
	2023	14	22	**36**
المجموع العام	**2023-2022**	**12.378**	**80.271**	**92.649**

وبهذا، يكون عدد التصريحات المودعة لدى المجالس الجهوية للحسابات عن فئة المنتخبين المحليين الملزمين قد بلغ ما مجموعه 12.378 تصريحا مقابل 80.271 تصريحا عن فئة الموظفين والأعوان العموميين ليستقر بذلك المجموع العام للتصريحات بالممتلكات في 92.649 تصريحا خلال الفترة المذكورة.

وفي المحصلة العامة، تلقت المحاكم المالية خلال نفس الفترة 104.214 تصريحا موزعة ما بين 91.163 تصريحا متعلقا بفئة الموظفين والأعوان العموميين و12.378 تصريحا لمنتخبي المجالس المحلية والغرف المهنية و673 تصريحا للفئات الأخرى.

2. نقائص على مستوى تحيين قوائم الملزمين مع تسجيل نتائج إيجابية ملموسة لعملية تتبع التصريحات

بخصوص أعضاء الحكومة والشخصيات المماثلة لهم ورؤساء دواوينهم:

سبق للمجلس الأعلى للحسابات وأن أشار في تقريره السنوي 2021 أن جميع أعضاء الحكومة قاموا بالتصريح بممتلكاتهم، بالإضافة إلى سبع شخصيات مماثلة لهم من حيث الوضعية الإدارية، في حين ما زال عضوان، كما وردت أسماؤهم بالقائمة المتوصل بها من الأمانة العامة للحكومة بتاريخ 26 فبراير 2019، لم يدليا بالتصريح الإجباري بالممتلكات، ويتعلق الأمر برئيس مؤسسة دستورية وكذا رئيس لجنة وطنية تابعة لرئاسة الحكومة.

أما في ما يخص فئة رؤساء دواوين أعضاء الحكومة، فقد قام تسعة (09) منهم بالإدلاء بالتصريح الأول بالممتلكات. ويتعلق الأمر برؤساء دواوين أعضاء الحكومة بالقطاعات التالية: الشؤون الخارجية والتعاون الإفريقي والمغاربة المقيمين بالخارج، والعدل، والصحة والحماية الاجتماعية، والإدماج الاقتصادي والمقاولة الصغرى والتشغيل والكفاءات، والصناعة والتجارة، والنقل واللوجستيك، والتضامن والإدماج الاجتماعي والأسرة، والاستثمار والالتقائية وتقييم السياسات العمومية، وكذا الوزارة المنتدبة لدى رئاسة الحكومة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان.

وبالرغم من إخبار المجلس للأمانة العامة للحكومة بوضعية تصريح رؤساء دواوين أعضاء الحكومة بتاريخ 12 أبريل 2022، فقد تم تسجيل تخلف خمسة (05) رؤساء دواوين، ثلاثة (03) منهم معينون بهذه الصفة ويتعلق الأمر برؤساء دواوين الوزراء المكلفين بقطاعات الاقتصاد والمالية، والفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات، والسياحة والصناعة التقليدية والاقتصاد الاجتماعي والتضامني، في حين تم إخبار المجلس بأن اثنين (02) ليسا معينين بهذه الصفة، وهما رئيس ديوان الأمين العام للحكومة ورئيس ديوان وزير التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة.

كما أفادت الأمانة العامة للحكومة بصفتها الجهة المؤهلة قانونا لحصر وتحيين قوائم هذه الفئة من الملزمين بأنه إلى حدود 24 مارس 2023، لازال منصب رئيس الديوان شاغرا بأربعة قطاعات حكومية تهم الأوقاف والشؤون الإسلامية، والتجهيز والماء، والشباب والثقافة والتواصل، والوزارة المنتدبة لدى وزارة الاقتصاد والمالية المكلفة بالميزانية.

ولازال المجلس لم يتوصل بقائمة رؤساء الدواوين بستة قطاعات حكومية، وهي: رئاسة الحكومة، والداخلية، وإعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة، والتعليم العالي والبحث العلمي والابتكار، والانتقال الطاقي والتنمية المستدامة، والوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة.

بالنسبة لفئة الموظفين والأعوان العموميين:

واصلت المحاكم المالية تطبيق إجراءات التتبع خلال سنة 2022 وإلى غاية 31 أكتوبر 2023، عبر توجيه الإنذارات للملزمين من فئتي الموظفين والأعوان العموميين والمنتخبين المخلين بواجب إيداع التصريح الأولي بالممتلكات أو تجديد التصريح بالنسبة للملزمين المستمرين في مزاولة مهامهم أو التصريح بالممتلكات عند انتهاء المهام. وقد باشرت إجراءات تبليغ الإنذارات منذ يوليوز 2022

سواء عن طريق السلطة الإدارية بالنسبة للملزمين التابعين لها أو عن طريق البريد برسالة مضمونة أو بواسطة أعوان كتابة الضبط لديها. وقد مكنت هذه الإجراءات من تسوية نسبة كبيرة من الملزمين المخلين لوضعيتهم إثر تبليغ الإنذارات إليهم، غير أنها كشفت العديد من النقائص والأخطاء على مستوى القوائم المحملة بالمنصة والتي تم الاعتماد عليها في تتبع التصريح بالممتلكات. وقد كان لتفعيل بروتوكول التعاون ما بين المجلس والمديرية العامة للأمن الوطني دور مهم في إنجاح إجراءات التبليغ بفضل المساعدة الفعالة التي قدمتها هذه المديرية لإعطاء بيانات محينة وأكثر موثوقية حول عناوين إقامة الملزمين المعنيين بالأمر.

➢ تسوية 80% من الموظفين والأعوان العموميين المنذرين لوضعيتهم إثر تبليغ الإنذارات إليهم

شرع كتاب الضبط لدى المحاكم المالية، منذ يوليوز 2022، في تنفيذ إجراءات تبليغ الإنذارات في حق **5.679** ملزما موزعين بين **4.398** ملزما مستمرين في مزاولة مهامهم ولم يدلوا بالتصريح الأولي أو لم يجددوه، و1.281 ملزما لم يدلوا بالتصريح بمناسبة انتهاء المهام.

وعلى إثر توصلهم بالإنذارات، قام **4.563** ملزما بتسوية وضعيتهم أي ما يمثل 80% من مجموع المنذرين، في حين لم يسو **1.116** منذرا وضعيتهم بعد كما يبين الجدول التالي

حصيلة تسوية وضعية التصريح بالممتلكات إلى غاية 31 أكتوبر 2023 بعد توجيه الإنذارات

وضعية المنذرين	العدد	النسبة
المنذرون الذين سووا الوضعية بعد التوصل بالإنذار	4.563	%80
المنذرون المخلون الذين لم يسوا وضعيتهم	**1.116**	**%20**
▪ **المخلون المزاولون لمهامهم**	**195**	**%19**
▪ **المخلون المنتهية مهامهم**	**921**	**%81**
مجموع المنذرين	**5.679**	**%100**

➢ تسوية 80% من المنتخبين المنذرين لوضعيتهم إثر تبليغ الإنذارات إليهم

بعد إخبار السلطات المعنية بوضعية المنتخبين أعضاء مكاتب الجماعات الترابية والغرف المهنية المخلين بواجب التصريح بالممتلكات، واصلت المجالس الجهوية للحسابات أنشطة تتبع إيداع التصريح بالممتلكات من طرف هاته الفئات، حيث شرعت منذ يونيو 2022 في تبليغ الإنذارات إليهم.

واستنادا إلى المعطيات التي تم حصرها في 31 أكتوبر 2023، بادر **3.711** منتخبا مخلا إلى تسوية وضعيتهم بعد توصلهم بالإنذارات، مما يمثل 80% من مجموع المنذرين، في حين لم يسو **899** منذرا وضعيتهم بعد، منهم **75** منتخبا مخلا مزاولين لمهامهم الانتدابية، و**824** منتخبا انتهت مهامهم.

➢ مخلون من فئة الموظفين والأعوان العموميين لم يسووا وضعيتهم على الرغم من توصلهم بالإنذار وانصرام الآجال القانونية للقيام بذلك

في إطار عملية التتبع، تبين أنه ما زال 35 ملزما مخلا ممارسا للمهام الموجبة للتصريح، لم يسووا وضعيتهم، على الرغم من إخبار السلطات الحكومية المعنية بوضعيتهم وفق المقتضيات القانونية الجاري بها العمل منذ شهر نونبر 2019، وتوجيه المحاكم المالية إنذارات بشأنهم منذ يوليوز 2022، وانصرام الآجال القانونية لتسوية وضعيتهم بعد توصلهم بها. وأخذا بعين الاعتبار خطورة العقوبة التأديبية المترتبة عن الإخلال بواجب التصريح بالممتلكات والمتمثلة في العزل من الوظيفة أو فسخ العقدة طبقا لمقتضيات القانون 54.06 المتعلق بإحداث التصريح الإجباري لبعض منتخبي المجالس المحلية والغرف المهنية وبعض فئات الموظفين أو الأعوان العموميين بممتلكاتهم، قام المجلس، ضمن مسعى إضافي أخير، بمراسلة السلطات الحكومية بالنسبة للملزمين المخلين التابعين لها قصد إصدار تعليماتها إلى المصالح المعنية من أجل حثهم على تسوية وضعيتهم.

➢ **الوقوف على عدة نقائص على مستوى إعداد وتحيين قوائم الملزمين المحملة في المنصة من خلال المعطيات المستقاة خلال عملية تبليغ الإنذارات**

سبق للمجلس أن تناول في تقاريره السابقة العديد من الملاحظات بخصوص قوائم الملزمين المحملة بالمنصة الإلكترونية المعدة لهذا الغرض. وقد قام بجرد أهم النقائص التي تشوبها والتي يمكن إجمالها في ما يلي:

- عدم الدقة في تحديد المهام والسلط الموجبة للتصريح مما أفضى إلى عدم تحديد المهام بالنسبة ل 64% من المدرجين بقوائم الملزمين بالتصريح لدى المجلس؛
- عدم شمولية قوائم الملزمين من خلال إغفال العديد من الأشخاص الذين تتوفر فيهم معايير الإدراج فيها؛
- تباين معايير الإدراج ما بين أجهزة أو إدارات متماثلة تابعة لنفس القطاع الحكومي؛
- التقصير في التحيين المنتظم للقوائم.

ومن خلال التدابير التي قام بها المجلس بتنسيق مع مخاطبيه لدى السلطات الحكومية لمعرفة مآل الإنذارات التي تم إرسالها للمصالح المركزية والمصالح الخارجية والمصالح اللامركزية المختصة بهدف تبليغها لموظفيها وأعوانها المعنيين بالأمر، أكدت الأجوبة المتوصل بها في ما يتعلق ب 903 ملزما لم يتوصلوا بإنذاراتهم بعض أوجه القصور المذكورة سابقا.

وهكذا، سجل المجلس عدم تحيين المعطيات من طرف السلطات المؤهلة في ما يتعلق ب **96** ملزما توصل المجلس بعد إرسال الإنذارات بما يفيد توفيهم. كذلك، بخصوص **754** ملزما تم توجيه الإنذارات إليهم على أساس استمرارهم في مزاولة المهام بحسب المنصة، تمت موافاة المجلس بما يفيد انتهاء مهامهم الموجبة للتصريح لأسباب مختلفة (وضعية استيداع، استقالة، إعفاء، عزل، بلوغ حد سن التقاعد، رخصة المرض طويلة الأمد، إلحاق بجهاز آخر...) مما استوجب تحيين المعطيات المتعلقة بهم ومباشرة إجراءات التبليغ مرة ثانية علما أن الإخلال بواجب التصريح بالممتلكات عند انتهاء المهام تستدعي عقوبات جنائية تختلف عن تلك التي يتعرض لها المخلون المزاولون لمهامهم. أيضا، بينت الأجوبة المتوصل بها نماذج عن القصور في إعداد القوائم حيث ثبت أن **53** ملزما منذرا تم إدراجهم بالقائمة عن طريق الخطأ أو تم تحميل بيانات خاطئة بشأنهم (خطأ مادي برقم بطاقة التعريف الوطنية، أو بالاسم، إعادة تحميل معطيات متناقضة بالنسبة لنفس الملزم، ...).

ثانيا. أنشطة فحص التصريحات بالممتلكات

شرع المجلس خلال سنتي 2022 و2023 في فحص عينة من التصريحات المودعة لديه (**172** تصريحا بالممتلكات)، لاستشراف إمكانية مراقبتها في شكلها الحالي والتأكد من مدى توفرها على المعطيات الكافية لتمكينه من رصد حالات عدم الاتساق ما بين تطور ممتلكات الملزم وتطور مداخيله.

وقد تم إنجاز هذا الفحص وفق مقاربة استهدفت كيفيات تعبئة نموذج التصريحات من لدن الملزمين من الناحية الشكلية للتأكد من مطابقتها لنموذج التصريح الإجباري بالممتلكات المعتمد، وكذا التأكد من حيث المضمون من صحة وشمولية البيانات والمعلومات المضمنة بها والتدقيق في تطور القيمة الإجمالية للممتلكات اعتمادا على التصريح الأولي والتصريحات الموالية إلى آخر تصريح مودع خاصة التصريح بالممتلكات بمناسبة انتهاء المهام.

وأسفر فحص التصريحات بالممتلكات عن الملاحظات التالية:

1. نقائص على مستوى مضمون التصريحات بالممتلكات رغم كونها مطابقة من حيث الشكل للنماذج المحددة في النصوص التنظيمية

➢ **مطابقة شكل التصريحات بالممتلكات موضوع المراقبة للنماذج المحددة في النصوص التنظيمية**

تبين للمجلس من خلال فحص عينة التصريحات بالممتلكات المدلى بها من لدن الملزمين، أن جميع التصريحات موضوع المراقبة تم الإدلاء بها وفق نموذج لوائح التصريحات بالممتلكات المحددة وفقا

للملحق رقم 1 للمرسوم رقم 2.09.207 المتعلق بتحديد نموذج التصريح الإجباري بالممتلكات ووصل التسلم وبالحد الأدنى لقيمة الأموال المنقولة الواجب التصريح بها.

➢ قصور في تعبئة البيانات المطلوبة في نموذج التصريح بالممتلكات

يتعلق الأمر على الخصوص ب:

- عدم التصريح بالمداخيل المستلمة خلال السنة السابقة للتعيين على الرغم من أهمية هذا المعطى في عملية تقييم تطور الممتلكات خلال مدة مزاولة المهام الموجبة للتصريح؛
- إغفال تعبئة بيانات محورية كالمعطيات المتعلقة بالممتلكات العقارية من رقم المرجع العقاري والقيمة الشرائية أو مساحة العقار وأصله ومحتواه أو تاريخ تملكه أو المعطيات المتعلقة بالأموال المنقولة من قبيل قيمتها الشرائية وصنفها وتاريخ تملكها أو القيمة الأحادية للسندات وعددها أو إغفال الإدلاء برقم الحساب البنكي أو الرقم الاستدلالي للأجر؛
- عدم تعبئة بعض المعطيات الإدارية الخاصة بالملزم كتاريخ التعيين أو المهام، أو تاريخ الازدياد.

➢ أخطاء في تعبئة نموذج التصريح

يمكن إجمال الأخطاء في ما يلي:

- التصريح بديون ضمن خانة المداخيل المستلمة خلال السنة السابقة للتعيين عوض الخانة المتعلقة بالخصوم؛
- إدراج بيانات تتعلق بالممتلكات العقارية ضمن جدول الأموال المشتركة؛
- تعبئة معطيات بشأن مداخيل في جدول غير معني دون ذكرها في صنف الأموال المنقولة؛
- التصريح بالراتب السنوي الإجمالي وليس الصافي؛
- الخلط بين تاريخ التوظيف وتاريخ التعيين في المهمة.

وترجع هذه الاختلالات إلى غموض وعدم دقة المفاهيم والمصطلحات المدرجة بنموذج التصريح وإلى عدم تحري الدقة من طرف الملزمين عند تعبئتهم للتصريحات.

➢ بيانات محررة بشكل غير واضح أو مشطب عليها

بدل تعبئة نموذج التصريح من جديد، تم تسجيل وجود بيانات محررة بخط غير واضح أو مشطب عليها في التصريحات والاكتفاء بنسخ مصورة من تصريحات سابقة بمناسبة تجديد التصريح مما حد من مقروئيتها.

2. النموذج الحالي للتصريح بالممتلكات لا يتيح البت الموثوق في الاتساق العام للبيانات المصرح بها

تم تسجيل عدة نقائص منها على الخصوص:

➢ عدم اتساق البيانات الواردة في التصريحات

تم تسجيل حالات عدم اتساق في البيانات الواردة في نفس التصريح من ضمنها على سبيل المثال التصريح بقيمة قرض سكني يخص اقتناء عقار بكامله في إطار الخصوم في حين تم تحديد الحصة في الملكية في 50% فقط.

كذلك، أظهرت المقارنة بين التصريحات المتتالية لنفس الملزم اختلافا في البيانات المصرح بها من سنة لأخرى، من قبيل:

- عدم التصريح بالمداخيل المستلمة خلال السنة السابقة للتعيين عند التصريح الأولي وتدارك الأمر لاحقا بمناسبة تجديد التصريح؛

- تغيير المعطيات الخاصة بالقيمة الشرائية وبتاريخ التملك وبالحصة في الملكية بين التصريح الأولي وتصريح التجديد؛
- إغفال التصريح بمآل العقار في التصريحات الموالية أو إغفال التصريح بعقارات في التصريح الأولي بالرغم من أن تاريخ التملك يعود لسنوات سابقة؛
- عدم التصريح بجميع الممتلكات المدلى بها سابقا والاكتفاء بإضافة عقار دون تحديد طبيعته؛
- التغيير في بيانات القرض من تصريح لآخر.

➢ صعوبة البت في مدى الاتساق بين تطور الممتلكات والمداخيل والأنشطة استنادا إلى النموذج الحالي للتصريح بالممتلكات

لا تتيح البيانات المطلوبة في نموذج التصريح بالممتلكات إمكانية البت بشكل موثوق في مدى الاتساق بين تطور الممتلكات والمداخيل. ويرجع هذا الأمر إلى عوامل يمكن إجمالها كما يلي:

- تسجيل نقائص على مستوى تعبئة التصريحات بالممتلكات نتيجة عدم وضوح المصطلحات والمفاهيم المستعملة في نموذج التصريح بالممتلكات؛
- عدم التنصيص على إدراج التدفقات المالية بالتصريح وإمكانية عدم التصريح ب 3.000.000 درهم اعتبارا للقيمة الأدنى للتصريح على مستوى الأصول المنقولة (300.000 درهم عن كل صنف من الأصناف العشرة للأموال المنقولة) التي حددتها النصوص التنظيمية مما لا يتيح بشكل دقيق تتبع التدفقات المالية للملزمين أثناء توليهم المهام الموجبة للتصريح.

اعتبارا لما سبق، يعكف المجلس على إعداد تقرير شامل لتقييم حصيلة العمل بمنظومة التصريح الإجباري بالممتلكات منذ دخولها حيز التنفيذ يضمن فيه أهم استنتاجاته وتوصياته للارتقاء بهذه المنظومة والزيادة من فعاليتها.

الفصل الثالث:
تدقيق حسابات الأحزاب السياسية وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية وبصرف الدعم السنوي الإضافي

في إطار الصلاحيات الدستورية المخولة له، قام المجلس الأعلى للحسابات بتدقيق الحسابات السنوية للأحزاب السياسية، وفحص حسابات الحملات الانتخابية للهيئات السياسية والنقابية وللمترشحين برسم استحقاقات 2021، وذلك عملا بمقتضيات المادة 3 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية والمادتين 44 و45 من القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية وللقوانين التنظيمية ذات الصلة المتعلقة بمجلس النواب ومجلس المستشارين وبانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية كما تم تغييرها وتتميمها.

وقد تم، بتاريخ 16 مارس 2023، نشر تقرير مفصل حول نتائج تدقيق الحسابات السنوية للأحزاب السياسية برسم سنة 2021، كما تم، بتاريخ 8 يونيو من نفس السنة، نشر ثلاثة تقارير حول فحص حسابات الحملات الانتخابية للهيئات السياسية والنقابية وللمترشحين، تتعلق باقتراع 8 سبتمبر 2021 لانتخاب أعضاء مجلس النواب (التقرير الأول) وباقتراع 5 أكتوبر 2021 لانتخاب أعضاء مجلس المستشارين (التقرير الثاني) وباقتراعات 8 و21 سبتمبر 2021 لانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية (التقرير الثالث)، وذلك بعد إعمال المسطرة التواجهية مع الهيئات السياسية والنقابية والمترشحين.

وعلى صعيد آخر، قام المجلس بفحص مستندات الإثبات المتعلقة بصرف الدعم السنوي الإضافي الممنوح للأحزاب السياسية لتغطية المصاريف المترتبة على المهام والدراسات والأبحاث برسم سنة 2022 وسيقوم المجلس بنشر التقرير المتضمن لنتائج عمليات الفحص، بعد المصادقة عليه من طرف لجنة البرامج والتقارير.

1. تدقيق الحسابات السنوية للأحزاب السياسية برسم 2021: قصور على مستوى إثبات صرف مبلغ 5,14 مليون درهم

بلغ مجموع الموارد المصرح بها من طرف 29 حزبا التي أدلت بحساباتها برسم سنة 2021، مايناهز 499,69 مليون درهم بما فيها مبالغ الدعم المقدم للأحزاب لتمويل حملاتها الانتخابية برسم اقتراعات 2021. وبالمقابل، بلغ إجمالي النفقات المصرح بصرفها ما قدره 502,26 مليون درهم.

وقد سجل المجلس قصورا على مستوى إثبات صرف بعض النفقات من طرف 15 حزبا بما مجموعه 5,14 مليون درهم، تتوزع بين نفقات لم يتم بشأنها تقديم وثائق الإثبات المطلوبة (4,77 مليون درهم) ونفقات تم بشأنها تقديم وثائق إثبات غير كافية (47.658,00 درهم) ونفقات تم بشأنها تقديم وثائق إثبات غير معنونة باسم الحزب (322.306,14 درهم) ونفقات تم أداؤها نقدا (392.611,55 درهم) رغم أن مبلغ كل نفقة يساوي أو يتجاوز السقف القانوني المحدد في مبلغ 10.000 درهم. وفي نفس الإطار، تم تسجيل نقائص على مستوى الوثائق المدلى بها ضمن الحسابات السنوية والإشهاد بصحتها من طرف خبير محاسب وعلى مستوى جودة مسك المحاسبة استنادا إلى الدليل العام للمعايير المحاسبية والمخطط المحاسبي الموحد للأحزاب السياسية.

2. فحص حسابات الحملات الانتخابية للأحزاب السياسية والمنظمات النقابية برسم 2021: عدم تبرير نفقات بمبلغ 24,86 مليون درهم

بلغ إجمالي مساهمة الدولة في تمويل الحملات الانتخابية للهيآت السياسية والنقابية (28 حزبا و11 منظمة نقابية) المشاركة في الاقتراعات المذكورة، ما يناهز 356,28 مليون درهم، استفاد منها 28 حزبا سياسيا (348,28 مليون درهم) من أصل 31 حزبا شارك في الاقتراعات المذكورة و11 منظمة نقابية (8 مليون درهم). فيما لم يتجاوز التمويل الذاتي للهيئات المشاركة في الاستحقاقات ما مجموعه 31,90 مليون درهم. وبالمقابل، صرحت الهيئات المذكورة بصرف ما مجموعه 375,67 مليون درهم في إطار حملاتها الانتخابية، توزعت ما بين 177,23 مليون درهم برسم انتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية و175,92 مليون درهم برسم انتخاب أعضاء مجلس النواب و22,52 مليون درهم برسم انتخاب أعضاء مجلس المستشارين (11,25 مليون درهم بالنسبة للأحزاب السياسية و11,27 مليون درهم بالنسبة للمنظمات النقابية).

وقد حصر المجلس مبلغ النفقات التي لم يتم تبرير صرفها أو دعم صرفها بوثائق الإثبات القانونية في ما مجموعه 24,86 مليون درهم أي ما يمثل 7% من مجموع النفقات المصرح بصرفها. وقد همت هذه النقائص 22 حزبا من أصل 28 (20,70 مليون درهم) و3 منظمات نقابية من أصل 11 (4,16 مليون درهم). وتتوزع بين نفقات لا تخص الحملات الانتخابية (6,51 مليون درهم) ونفقات لم يتم دعم صرفها بوثائق الإثبات القانونية (18,35 مليون درهم). كما سجل المجلس نقائص مرتبطة بعدم الالتزام بالأجل القانوني لإيداع الحسابات وعدم احترام إلزامية فتح حساب بنكي مخصص لموارد ومصاريف كل حملة انتخابية على حدة.

وفي ما يتعلق بوضعية إرجاع مبالغ الدعم غير المبررة برسم الدعم السنوي أو برسم الاستحقاقات الانتخابية، وإلى غاية 22 نونبر 2023، قام 20 حزبا ومنظمة نقابية واحدة **بإرجاع مبالغ الدعم العمومي الممنوح** لها في إطار الدعم السنوي للمساهمة في تغطية مصاريف التدبير أو المساهمة في مصاريف الحملات الانتخابية، بما 37,07 مليون درهم تتوزع ما بين مبالغ الدعم غير المستحق (7,27 مليون درهم) ومبالغ الدعم غير المستعمل أو المستعمل لغير الغايات التي منح من أجلها (22,52 مليون درهم) ومبالغ الدعم الذي لم يتم إثبات صرفه بوثائق الإثبات القانونية (7,28 مليون درهم). وتم **حصر مبالغ الدعم الواجب إرجاعها إلى الخزينة** برسم الاستحقاقات الانتخابية في ما قدره 28,39 مليون درهم، همت 17 حزبا من أصل 28 (25,26 مليون درهم) و3 منظمات نقابية من أصل 11 (3,13 مليون درهم)، وهو ما يعادل نسبة 12% من مساهمة الدولة في الحملات الانتخابية للهيئات السياسية والنقابية المعنية بالإرجاع. وتتوزع هذه المبالغ بين اقتراعات انتخاب أعضاء مجالس الجماعات والجهات (21,71 مليون درهم) ومجلس المستشارين (4,51 مليون درهم) ومجلس النواب (2,17 مليون درهم).

3. فحص حسابات الحملات الانتخابية للمترشحين برسم 2021: تخلف 12% من الملزمين عن تقديم حساباتهم

فمن أصل 5146 وكيل لائحة ترشيح ومترشح، أودع 4545 حسابات حملاتهم الانتخابية لدى المجلس. وقد بلغ مجموع الموارد المصرح بها من طرف المترشحين ما قدره 365,69 مليون درهم. وتوزعت هذه الموارد ما بين اقتراعات انتخاب أعضاء مجلس النواب (209,85 مليون درهم) ومجالس الجماعات الترابية (144,19 مليون درهم) ومجلس المستشارين (11,65 مليون درهم). فيما بلغ مجموع النفقات المصرح بصرفها 360,16 مليون درهم، تتوزع ما بين اقتراعات انتخاب أعضاء مجلس النواب (205,52 مليون درهم) ومجالس الجماعات الترابية (143,32 مليون درهم) ومجلس المستشارين (11,32 مليون درهم).

وقد تم تسجيل تخلف 12% من الملزمين عن تقديم حساباتهم، وهو ما يعادل 601 وكيل لائحة ترشيح ومترشح، من بينهم 34 عضوا منتخبا. ويتوزع هؤلاء المتخلفون عن التصريح ما بين اقتراعات انتخاب أعضاء مجلس النواب (230 كلهم غير منتخبين) ومجلس المستشارين (10 كلهم غير منتخبين) ومجالس الجهات (176 من بينهم 6 أعضاء منتخبين) ومجالس الجماعات (180 من بينهم 29 عضوا منتخبا) ومجالس العمالات والأقاليم (5 من بينهم 4 أعضاء منتخبين). كما أثار جزء من النفقات المصرح بصرفها من طرف وكلاء لوائح الترشيح نقائص تتعلق بالقصور في الإدلاء بوثائق الإثبات المطلوبة (11,79مليون درهم همت 272 وكيل لائحة ترشيح) والتصريح بنفقات لا تخص الحملة الانتخابية (0,46 مليون درهم تتعلق ب 10 وكلاء لوائح ترشيح).

وتبعا لما سبق، **أوصى المجلس الهيئات السياسية والنقابية** بالعمل على إرجاع مبالغ الدعم غير المستعملة وغير المبررة إلى الخزينة، والحرص على الإدلاء بالحسابات السنوية للأحزاب وحسابات الحملات الانتخابية في الآجال القانونية مع دعمها بكل الوثائق المطلوبة المنصوص عليها في النصوص القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل. كما **أوصى المصالح المختصة بوزارة الداخلية** بمواصلة المجهودات المبذولة في إطار حمل الأحزاب السياسية على إرجاع مبالغ الدعم غير

المستعملة وغير المبررة ومواكبتها عبر تنظيم دورات تكوينية دورية لفائدة أطرها المكلفة بالتدبير المالي والمحاسبي والإداري.

4. فحص مستندات الإثبات المتعلقة بصرف الدعم السنوي الإضافي الممنوح للأحزاب السياسية لتغطية المصاريف المترتبة على المهام والدراسات والأبحاث برسم سنة 2022: صعوبات في تطبيق النصوص التنظيمية ذات الصلة

تفعيلا للتوجيهات الملكية السامية، بتاريخ 12 أكتوبر 2018، الرامية إلى مواكبة الأحزاب السياسية والرفع من مستوى أدائها، شهدت سنتا 2021 و2022 تعديل وتتميم المقتضيات القانونية المتعلقة بصرف واستعمال الدعم العمومي الممنوح للأحزاب السياسية بهدف الرفع منه وتخصيص جزء منه لفائدة الكفاءات التي توظفها في مجالات التفكير والتحليل والابتكار. وقد مكنت هذه التعديلات من تغيير وتتميم:

- القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية (المادة 32)، بتاريخ 21 أبريل 2021، ليشمل تمويل المهام والدراسات والأبحاث التي تنجز لفائدة الأحزاب من طرف الكفاءات المؤهلة؛
- المخطط المحاسبي الموحد للأحزاب السياسية (القرار المشترك رقم 1078.09)، بتاريخ 4 أكتوبر 2021، إذ أصبح تبرير صرف أتعاب الخبراء والوسطاء العاملين لحساب الحزب يتم بواسطة الوثائق المثبتة للجوء إلى المنافسة (إعلان الترشيح ومحضر اختيار الخبير والعقد المبرم معه) وللعمل المنجز (تقارير ومخرجات الخدمة المقدمة)؛
- المرسوم المتعلق بتحديد كيفيات توزيع الدعم الممنوح للأحزاب السياسية وطرق صرفه، بتاريخ 29 يوليوز 2022، بحيث تم، بصفة حصرية، تخصيص 20% من مبلغ الدعم السنوي الإجمالي لتغطية مصاريف المهام والدراسات والأبحاث، وإلزام الأحزاب المستفيدة بالإدلاء للمجلس الأعلى للحسابات في متم السنة المعنية بملف الاستعمال لتبرير صرفه (المرسوم رقم 2.22.447).

وعلى أساس هذه التعديلات تم صرف الدعم السنوي الإضافي برسم سنة 2022، ما بين شهري شتنبر ونونبر 2022، لفائدة سبعة (7) أحزاب سياسية بمبلغ إجمالي قدره 20,10 مليون درهم، موزعة بين حزب التجمع الوطني للأحرار (5,61 مليون درهم) وحزب الأصالة والمعاصرة (4,67 مليون درهم) وحزب الاستقلال (4,08 مليون درهم) وحزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية (1,93 مليون درهم) وحزب التقدم والاشتراكية (1,45 مليون درهم) وحزب الاتحاد الدستوري (1,31 مليون درهم) وحزب العدالة والتنمية (1,05 مليون درهم).

ونظرا لقصر المدة الفاصلة بين تاريخ صرف الدعم السنوي الإضافي (ما بين شهري شتنبر ونونبر 2022) والأجل القانوني لتقديم ملفات الاستعمال (متم شهر دجنبر من سنة 2022)، فقد تعذر على الأحزاب المستفيدة احترام هذا الأجل القانوني، إذ أودعت ملفات استعمال هذا الدعم لدى المجلس خلال الفترة الممتدة بين شهري مارس وغشت 2023. وقد قام حزبان بإرجاع إجمالي الدعم السنوي الإضافي الممنوح لهما إلى الخزينة لعدم استعماله (2,76 مليون درهم).

وبعد فحص مستندات الإثبات المتعلقة بصرف الدعم السنوي الإضافي المذكور، وأخذا بعين الاعتبار تعقيبات الأحزاب المستفيدة على الملاحظات الموجهة إليها بشأن تبرير صرفه، وقف المجلس على عدة نقائص وصعوبات مرتبطة بتطبيق النصوص التنظيمية ذات الصلة، ولا سيما عدم تحديد مفهوم ونطاق كل من "المهام" و"الدراسات" و"الأبحاث" المعنية بالدعم السنوي الإضافي، وكذا طبيعة ومجالات "التفكير والتحليل والابتكار" المرتبطة بالعمل الحزبي والسياسي، وعدم تحديد كيفيات تقديم طلبات الأحزاب السياسية للاستفادة من الدعم السنوي الإضافي، فضلا عن عدم التنصيص على كيفيات استعمال الدعم بالنسبة للمهام والدراسات والأبحاث التي قد يتعدى مدى إنجازها السنة المالية

المعنية بالدعم الإضافي، وعلى مآل مبالغ الدعم الإضافي التي لم يتم تبرير صرفها. كما تم تسجيل اختلاف بين المقتضيات التي تلزم كل حزب مستفيد من الدعم بتقديم ملف استعماله إلى المجلس في متم السنة المالية المعنية، ومقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بالأحزاب السياسية التي حددت الأجل الأقصى لتقديم الحسابات السنوية للأحزاب السياسية في 31 مارس من السنة الموالية.

وقد قام المجلس بإخبار المصالح المختصة بوزارة الداخلية ورئاسة الحكومة بهذه النقائص من أجل إيجاد السبل الكفيلة بتحسين تدبير الدعم الإضافي واستعماله بشكل يطابق الغايات التي منح من أجلها. وسيقوم المجلس، طبقا لأحكام الدستور ومقتضيات مدونة المحاكم المالية، بإصدار التقرير الخاص المتضمن لنتائج عمليات الفحص، بعد المصادقة عليه من طرف الهيئة المختصة به.

الفصل الرابع:
تتبع أوراش الإصلاحات الكبرى

يحرص المجلس الأعلى للحسابات على تتبع تنزيل أوراش الإصلاحات الكبرى ببلادنا، حيث جعله ضمن أولوياته الرئيسية في انسجام مع مهامه الدستورية المتمثلة في تدعيم وحماية قيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة، وتفعيلا أيضا لتوجهاته الاستراتيجية برسم الفترة 2022-2026 والتي تروم أساسا الرفع من القيمة المضافة لأعمال المحاكم المالية، بما ينعكس على تجويد التدبير العمومي في مختلف تجلياته.

وفي هذا السياق، همت نتائج مهمات التتبع الأوراش الإصلاحية المتعلقة ب:

- الحماية الاجتماعية؛
- الاستثمار؛
- المؤسسات والمقاولات العمومية؛
- الجبايات؛
- المالية العمومية.

منظومة الحماية الاجتماعية:
تحديات ترسيخ حكامة فعالة وضمان التمويل لتحقيق الأهداف المقررة

عرفت الحماية الاجتماعية في المغرب تطورا ملحوظا ومستمرا خلال العقود الأخيرة، خاصة في مجالي التغطية الصحية والتقاعد. وعلى الرغم من هذا التطور، فإنها لا تزال تمثل تحديًا سواء من حيث نطاقها أو مضمونها أو تمويلها وحكامتها. ونتيجة لذلك، كان جزء كبير من السكان لا يستفيد من أية تغطية سواء للتقاعد أو في المجال الصحي، ومن ضمنهم أساسا الأشخاص النشيطون غير الأجراء. بالإضافة إلى ذلك، فإن غياب نظام فعال بمعايير ناجعة لاختيار الساكنة المستهدفة، غالبًا ما كان يحول دون إعمال التدابير والبرامج الاجتماعية لفائدة الفئات المعنية وبصفة ناجعة.

أوضحت رئاسة الحكومة في جوابها، بعد التأكيد على أهمية الحماية الاجتماعية باعتبارها إحدى ركائز الدولة الاجتماعية التي تروم صون كرامة المواطن وضمان حقوقه، أن الحكومة تقوم من خلال عملها المتواصل في ما يخص التنزيل السليم لورش الحماية الاجتماعية وملامسة آثاره الاجتماعية والإنسانية على المواطنين عبر مختلف أرجاء المملكة، بتسريع وتيرة تنزيل الإصلاحات التشريعية والهيكلية، وتوفير الموارد المالية اللازمة لتمويله، وكذا تعزيز مبدأ الحكامة لتجاوز الصعوبات التي تعاني منها أنظمة الحماية الاجتماعية السابقة.

أولا. الحماية الاجتماعية: ورش بأهداف طموحة ومصادر تمويل متعددة

أكد جلالة الملك، في خطابه السامي بمناسبة افتتاح السنة التشريعية يوم 13 أكتوبر 2023، على أهمية ورش تعميم الحماية الاجتماعية باعتباره "دعامة أساسية لنموذجنا الاجتماعي والتنموي". وقد سبق لجلالته إعطاء انطلاقة هذا الورش سنة 2020، كما حدد جلالته معالمه ومرتكزاته وخطة وآجال تنزيله.

وتمت بلورة الرؤية الملكية من قبل الحكومة ضمن إطار مرجعي حدده القانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية (رقم 09.21 بتاريخ 23 مارس 2021)، الذي نص على الحماية من المخاطر المرتبطة بالمرض والطفولة والشيخوخة وفقدان الشغل كأهداف للإصلاح. كما نص على آليات تنزيله وخطة إنجازه خلال الفترة الممتدة من 2021 إلى 2025. وقد حدد القانون الإطار المذكور الجدولة الزمنية لتنزيل أهم الأهداف كالتالي:

- توسيع التغطية الصحية الإجبارية لتشمل، بحلول نهاية سنة 2022، حوالي 22 مليون مستفيدا إضافيا؛
- تعميم التعويضات العائلية، خلال سنتي 2023 و2024، لفائدة حوالي سبعة ملايين طفل في سن التمدرس؛
- توسيع قاعدة الانخراط في أنظمة التقاعد، بحلول نهاية سنة 2025، بدمج حوالي خمسة ملايين شخص من الساكنة النشيطة التي لا تتوفر على أي تغطية تتعلق بالتقاعد؛
- تعميم التعويض عن فقدان الشغل، بحلول نهاية سنة 2025، لفائدة الأشخاص الذين يتوفرون على شغل قار.

أكدت رئاسة الحكومة أنه تنفيذا لهذا الإصلاح الجوهري وقصد تحقيق الأهداف المسطرة له، جعلت الحكومة من هذه الأجندة الاجتماعية تبعا لبرنامجها الحكومي إحدى أولوياتها الملحة، وأدرجتها في إطار ثلاثة محاور عمل أساسية: تعميم الحماية الاجتماعية لفائدة الفئات التي لم تكن تستفيد منها حتى الآن، وإخراج السجل الاجتماعي الموحد في أقرب الآجال لتحسين نظم استهداف مستفيدي المساعدة الاجتماعية، وإعادة تأهيل المنظومة الصحية.

وطبقا لتوقعات الحكومة في سنة 2021، يتطلب تمويل هذه البرامج الذي يرتكز على آليتين (آلية قائمة على الاشتراك وآلية قائمة على التضامن)، تخصيص مبلغ سنوي إجمالي يفوق 51 مليار درهم. ومن المنتظر أن يعرف هذا المبلغ ارتفاعا موازاة مع الرفع من الحد الأدنى للأجور الذي استعمل كقياس لتقدير مبلغ تمويل إصلاح الحماية الاجتماعية.

وقد أوضح رئيس الحكومة أن تنزيل ورشي التغطية الصحية والدعم الاجتماعي المباشر يتطلب توفير الدولة لميزانية قدرها 40 مليار درهم بحلول سنة 2026 (الجلسة العمومية المشتركة داخل البرلمان حول الدعم الاجتماعي المباشر بتاريخ 23 أكتوبر 2023). وأكد أن الحكومة اتخذت جملة من التدابير لتأمين مصادر تمويل هذا المبلغ عن طريق الموارد الذاتية للدولة، والعائدات الجبائية (المساهمة الاجتماعية التضامنية على الأرباح والدخول الخاصة بالمقاولات، والرسوم الضريبية المستخلصة من تفعيل المساهمة الإبرائية برسم الممتلكات والموجودات المنشأة بالخارج)، وإعادة توجيه الاعتمادات المالية المرصودة لمجموعة من برامج الدعم السابقة، وتعبئة احتياطي صندوق التماسك الاجتماعي (سنة 2024 فقط)، والإصلاح التدريجي لصندوق المقاصة (2026).

ثانيا. تطور تنزيل ورش إصلاح الحماية الاجتماعية

ركزت السلطات العمومية في إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية، بالأساس، على إرساء آليات التنزيل بصفة عامة وعلى توسيع التغطية الصحية الاجبارية على المرض والدعم المباشر بصفة خاصة. في حين لم يتم بعد تحديد تفاصيل المكونات الأخرى للإصلاح المنصوص عليها في القانون الإطار (توسيع الانخراط في أنظمة التقاعد وتعميم التعويض عن فقدان الشغل)، حيث لم تتعد لحد الآن مرحلة التأطير القانوني وإرساء بعض آليات الحكامة الخاصة بها. أما في ما يخص إصلاح المنظومة الصحية، فقد تم إصدار جل القوانين المتعلقة بها خلال سنة 2023.

1. إرساء آليات التنزيل

أكد جلالة الملك، في خطابه للبرلمان يوم 13 أكتوبر 2023، على أن يتم تنزيل ورش إصلاح الحماية الاجتماعية "على أساس نظام الاستهداف الخاص بالسجل الاجتماعي الموحد، وأن يستفيد من الفعالية التي توفرها التكنولوجيات الحديثة".

للتذكير، فقد تم إحداث هذا النظام لمعرفة واستهداف الفئات الاجتماعية التي تستحق الاستفادة من البرامج الاجتماعية عبر آليتين أساسيتين: السجل الوطني للسكان والسجل الاجتماعي الموحد، تتولى الوكالة الوطنية للسجلات تدبيرهما (القانون رقم 72.18).

> أوضحت رئاسة الحكومة، في ما يخص منظومة الاستهداف القائمة على السجل الاجتماعي الموحد، أنه تنفيذا للتعليمات الملكية السامية الواردة في خطاب العرش لسنة 2022 للإسراع بإخراجه باعتباره الآلية الأساسية لمنح الدعم وضمان نجاعته، بادرت الحكومة، من خلال اللجنة الوزارية لقيادة إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية، مباشرة إلى تسخير جميع الإمكانيات لتسريع وتيرة تفعيله وتعميمه في أجل لا يتعدى سنة 2023 عوض سنة 2025 التي كانت محددة سلفا. وعلى هذا الأساس، تم تعميم السجل الوطني للسكان في مختلف أقاليم المملكة ثم السجل الاجتماعي الموحد وتفعيلهما خلال شهر دجنبر 2022.

وبعد صدور القانون الإطار للحماية الاجتماعية، تم التوقيع أمام صاحب الجلالة (14 أبريل 2021)، على ثلاث اتفاقيات إطار من قبل مختلف القطاعات الوزارية المعنية، في إطار تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض ليشمل الفئات غير المستفيدة، والتي يبلغ عددها حوالي 3 ملايين منخرطا رئيسيا. كما تم تعزيز الترسانة القانونية اللازمة لتأطير منظومة الحماية الاجتماعية، حيث تم إصدار النصوص التالية:

- القوانين الأربعة المنظمة لنظام التغطية الصحية الإجبارية ونظام المعاشات الخاصين بالعمال غير المأجورين (القانونان رقم 98.15 و30.21 الخاصان بالتأمين الاجباري عن المرض والقانونان 99.15 و31.21 المتعلقان بنظام المعاشات)، بالإضافة لأربعين مرسوما وقرارين وزاريين تتعلق بتطبيق هذه القوانين؛
- القانون الخاص بالتأمين الإجباري عن المرض (رقم 27.22 المعدل للقانون رقم 65.00) وثلاثة مراسيم وأربعة قرارات وزارية تتعلق بتطبيق هذا القانون إضافة إلى ثلاث اتفاقيات؛

- القانون المتعلق بالتأمين الاجباري عن المرض الخاص بالأشخاص القادرين على تحمل واجبات الاشتراك الذين لا يزاولون أي نشاط مأجور أو غير مأجور (رقم 60.22).

وبالرغم من هذا التعزيز المستمر للمنظومة القانونية، فإن بعض النصوص أو التعديلات المهمة سجلت تأخرا في اعتمادها. ويتعلق الأمر أساسا بتعديل القانون المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، فضلاً عن مراجعة حكامة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بخصوص تدبير مختلف أنظمة التأمين الإجباري الأساسي عن المرض.

بالإضافة إلى ذلك، توجد نصوص أخرى في طور الاعتماد مثل مشروع القانون بتغيير وتتميم القانون رقم 98.15 المتعلق بنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض لفئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا، ومشروع مرسومه التطبيقي، ومشروع مرسوم بتطبيق القانون رقم 98.15 فيما يخص القيميين الدينيين، ومشروع مرسوم يتمم المرسوم رقم 2.22.797 بتطبيق القانون رقم 65.00 المتعلق بالتأمين الإجباري الأساسي عن المرض، فيما يخص نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بالأشخاص غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك. كما يشار إلى أن المرسوم التطبيقي للقانون رقم 60.22 الذي تم إصداره بتاريخ 25 ماي 2023 والمتعلق بنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بالأشخاص القادرين على تحمل واجبات الاشتراك الذين لا يزاولون أي نشاط مأجور أو غير مأجور، لا زال في طور الإعداد.

وفي ما يخص الحكامة، تم إحداث "اللجنة الوزارية لقيادة إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية" تحت رئاسة رئيس الحكومة (المرسوم رقم 2.21.532 بتاريخ 29 نونبر 2021)، تسهر على ضمان تكامل وتناسق الإجراءات المتخذة لإصلاح منظومة الحماية الاجتماعية وعلى ضمان التقائية أنظمتها. وأحدثت لدى هذه اللجنة الوزارية لجنة تقنية يرأسها الوزير المنتدب لدى وزيرة الاقتصاد والمالية المكلف بالميزانية.

> أفادت رئاسة الحكومة أن الوتيرة المرتفعة لاجتماعات اللجنتين المذكورتين مكنت من تسريع العمل المتعلق بتعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، والقيام بالتحكيم الضروري في الأوقات المناسبة، ثم تعبئة الأطراف المعنية لأجل تسريع تنزيل جميع مكونات الورش.

كما تم إحداث لجنة بين وزارية، برئاسة رئيس الحكومة، تتولى قيادة تنزيل برنامج التعويضات العائلية. وقد انبثقت عن هذه اللجنة ثلاث لجان موضوعاتية بين وزارية مكلفة، على التوالي، بتتبع تنزيل السجل الوطني للسكان والسجل الاجتماعي الموحد، وبتحديد عتبة الاستحقاق للاستفادة من البرنامج، ووضع التدابير القانونية الخاصة لمواكبته.

2. تقدم ورش تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض

نص القانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية، على تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض مع نهاية سنة 2022. وتتكون الساكنة المستهدفة أساسا من فئة الأشخاص المستفيدين من نظام المساعدة الطبية السابقRAMED، وفئة المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا.

أ. التأمين الاجباري عن المرض الخاص بفئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا: تأطير قانوني شبه كلي

تشمل هذه الفئات عددا من المهن الحرة وخاصة تلك التي تم تحديدها بموجب الاتفاقيات الإطار الثلاثة الموقعة أمام صاحب الجلالة والتي تم تقديرها بحوالي 3 ملايين منخرطا رئيسيا (1,6 مليون من الفلاحين، و0,5 مليون من الحرفيين ومهنيي الصناعة التقليدية، و0,8 مليون من التجار والحرفيين والمهنيين ومقدمي الخدمات المستقلين الخاضعين لنظام المساهمة المهنية الموحدة أو لنظام المقاول الذاتي أو لنظام المحاسبة).

- **استكمال التأطير القانوني**

وقد تم استكمال الترسانة القانونية المؤطرة للتأمين وذلك خاصة بتعديل القانون رقم 98.15 سالف الذكر، بالإضافة إلى اعتماد المراسيم المتعلقة بفئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا. وعموما، تمت المصادقة على 28 مرسوما تطبيقيا تتعلق بهذه الفئات مما مكن من تحقيق تأطير قانوني شبه كلي.

في معرض جوابها، أشارت رئاسة الحكومة الى الإعداد والمصادقة على 28 مرسوم تطبيقي للقانون رقم 98.15 المتعلق بنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بفئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا والقانون رقم 99.15 المتعلق بإحداث نظام المعاشات لفائدة فئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا....

كما أشار إلى الإعداد والمصادقة على نصوص أخرى ومن ضمنها المرسوم رقم 2.22.924 المتعلق بمجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي فيما يخص نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بالأشخاص غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك، والمرسوم رقم 2.22.923 بتحديد عتبة نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بالأشخاص غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك.

- **تعبئة وتفعيل مجموعة من الوسائل**

قام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بوضع الإجراءات العملية الضرورية من أجل تسجيل المنخرطين وتحصيل اشتراكاتهم المستحقة وتمكينهم من تحمل أو إرجاع مصاريف الاستشفاء، مما مكن المنخرطين الذين يتوفرون على حقوق مفتوحة من الاستفادة من خدمات التأمين الصحي.

ولأجل ذلك، قام الصندوق بتعبئة وتفعيل عدة وسائل من أهمها: تدعيم شبكة الوكالات الترابية والوكالات المتنقلة بخلق 51 وكالة ترابية و45 وكالة متنقلة إضافية، وإحداث مجموعة من نقط القرب (8.000 نقطة لأداء الاشتراكات و2.600 نقطة لإيداع ملفات المرض بالاعتماد على شبكة بعض مقدمي خدمات القرب) وفتح بوابة إلكترونية من أجل تمكين المؤمنين من التسجيل والتصريح بأفراد أسرهم والتصريح بالتعريفات البنكية وتتبع ملفاتهم. إضافة الى إحداث مركز جديد لتعزيز قدرات الصندوق في ما يتعلق بمعالجة ملفات التعويضات عن المرض، وإحداث مركز خاص بالعلاقات مع الزبناء لمواكبتهم للولوج لمختلف الخدمات اللامادية التي تم وضعها رهن إشارتهم وأيضا تزويدهم بالمعلومات اللازمة ومعالجة شكاياتهم.

كما تم اعتماد اللامادية في معالجة ملفات مؤمني "التأمين الإجباري الأساسي التضامني" بالنسبة للعلاجات المقدمة من طرف المستشفيات العمومية والمراكز الاستشفائية الجامعية بالتنسيق مع وزارة الصحة والحماية الاجتماعية ووكالة التنمية الرقمية.

- **نسبة المسجلين بلغت 1,87 مليون تشكل أربع فئات أكثر من 87%**

رغم التدابير والإجراءات العملية التي تم تفعيلها، فحسب المعطيات المدلى بها من طرف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، لم يتجاوز عدد المسجلين، إلى حدود نهاية شتنبر 2023 ما مجموعه 1,87 مليون منخرطا رئيسيا. ويبقى هذا الرقم بعيدا عن ثلاثة ملايين منخرط رئيسي الذي حددته الاتفاقيات المشار اليها أعلاه.

وتجدر الإشارة إلى أن أربع فئات تشكل أكثر من 87% من المنخرطين، وهم الفلاحون والمقاولون الذاتيون والحرفيون والأشخاص الخاضعون لنظام المساهمة المهنية الموحدة (CPU). كما يلاحظ أن عدد المنخرطين الذين يتوفرون عل حقوق مفتوحة للاستفادة من التأمين لا يتجاوز 266.000 منخرطا أي ما يعادل 13% فقط من المنخرطين.

أوضحت رئاسة الحكومة في جوابها أنه تم تسجيل 2,4 مليون مهني من غير الأجراء وفتح باب الاستفادة من نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض لفائدة 6 ملايين مستفيد وذوي الحقوق المرتبطين بهم.

- **نسبة استخلاص الاشتراكات في حدود 27% مع تباين بين الفئات**

حسب المعطيات المقدمة من طرف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، إلى حدود آخر شتنبر 2023، لم يتعد استخلاص الاشتراكات المستحقة المقدرة ب 4.955 مليون درهم مبلغ 1.337 مليون درهم، أي بنسبة تحصيل متوسط لا تتجاوز 27%، في حين بلغت النفقات التي تم أداؤها إلى غاية نهاية غشت 2023 ما يناهز 1.182 مليون درهم. مما يعني أن النظام قد يهدده خطر العجز خلال الأسابيع أو الشهور المقبلة. ويشار إلى أن نسبة التحصيل تبقى جد ضعيفة عند بعض الفئات المهنية، حيث لا تتجاوز 5% بالنسبة لفئة الفلاحين و11% بالنسبة للحرفيين، في حين أنها تقارب المائة في المائة بالنسبة للمقاولين الذاتيين.

ب. التأمين الإجباري التضامني عن المرض

بعد المصادقة على التعديلات اللازمة للنصوص (خاصة القانون رقم 27.22 بتغيير وتتميم القانون رقم 65.00 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية)، تم إلغاء نظام المساعدة الطبية وتوسيع نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض ليشمل المستفيدين من هذا النظام، وكذا اعتماد السجل الاجتماعي الموحد لاستهداف الفئات المستحقة.

- **تسجيل 10,23 مليون شخصا حتى حدود شتنبر 2023**

وقد أدرجت المعلومات الخاصة بالمستفيدين من نظام المساعدة الطبية في قاعدة معطيات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وتم حصر عدد المسجلين في هذا الأخير، إلى حدود شهر شتنبر 2023، في ما مجموعه 10,23 مليون شخصا بمن فيهم 3,6 مليون منخرطا رئيسيا.

أفادت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية أنه "تم تحديد تاريخ 30 نونبر 2023 كآخر اجل لصلاحية بطاقة نظام "راميد" سابقا، طبقا للقرار المشترك بين وزارة الداخلية ووزارة الصحة والحماية الاجتماعية والوزارة المنتدبة لدى وزارة المالية والاقتصاد المكلفة بالميزانية، (رقم 3324-22 بتاريخ 30 نوفمبر 2022) المتعلق بتحديد آجال تقديم طلبات الاستمرار في الاستفادة من نظام التامين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بالأشخاص غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك. وعليه، فان هذا القرار سيساهم مما لا شك فيه من إلزام الفئة المهنية النشيطة من الانخراط في نظام التامين الإجباري الأساسي عن المرض المتعلق بها، وبالتالي توسيع قاعدة المنخرطين بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بنظام التامين الإجباري الأساسي عن المرض لفائدة الأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا".

- **تحملت الدولة ما مجموعه 6.065 مليون درهم إلى غاية شتنبر 2023**

في إطار تحمل الدولة لاشتراكات الأشخاص المستفيدين من التأمين التضامني، أكد الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي تحويل ما مجموعه 6.065 مليون درهم من طرف وزارة المالية لفائدته، وذلك برسم شهر دجنبر 2022 والأشهر التسعة الأولى من سنة 2023.

وبلغت النفقات التي أداها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لحساب المستفيدين، برسم نفس الفترة، ما مجموعه 1.962 مليون درهم. وهذا لا يعني أن توازن النظام في وضعية سليمة لأن فئة عريضة من المسجلين لا يزالون يستفيدون من التغطية الصحية في إطار المساعدة الطبية كما أن بعض المؤسسات الاستشفائية لا تقوم بعد بفوترة جميع الخدمات المقدمة لهذه الفئة من الساكنة.

أوضحت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية في معرض جوابها أنها عملت مع شركائها في تدبير هذا النظام، على تعميم النظام المعلوماتي بجميع المؤسسات الاستشفائية قصد مواكبة ورش التغطية الصحية وكذلك تحسين نظام فوترة الخدمات الصحية. وعليه، تضيف الوزارة، فقد تم إلى غاية أكتوبر 2023 إرسال أزيد من 2 مليون ملف طلب التعويضات من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مقابل الخدمات المقدمة من طرف المؤسسات الاستشفائية.

ت. الفئات التي لم تنخرط بعد في نظام التأمين الإجباري عن المرض

رغم المجهودات الحكومية المركزة أساسا على تعميم التأمين الإجباري عن المرض بحلول دجنبر 2022، تبقى شرائح من الساكنة لم تنخرط بعد في هذا النظام ومنها:

- الأشخاص المنصوص عليهم في المادة 114 من القانون رقم 65.00، الذين يستفيدون من التغطية الصحية سواء في إطار عقود مع شركات التأمين الخصوصية أو تعاضديات خاصة بهم.... وقد يتجاوز عددهم بالقطاعين العام والخاص مليون شخص. وحسب الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يرتقب أن يكون شهر يناير 2026 آخر أجل لانخراطهم في التأمين الاجباري عن المرض؛

أشارت وزارة الصحة في جوابها أن ذلك رهين بإصدار نص قانوني يقضي بتعديل هذه المادة من القانون رقم 65.00 من أجل انتقال هذه الفئات إلى نظام التامين الإجباري الأساسي عن المرض.

- فئة الأشخاص الذين لا يمارسون أي نشاط، مؤدى أو غير مؤدى عنه، ولكن لهم القدرة على تحمل اشتراكاتهم الخاصة بالتأمين الإجباري عن المرض في انتظار المصادقة على المرسوم التطبيقي للقانون رقم 60.22 سابق الذكر.

ث. التأمين الإجباري الأساسي عن المرض وتحديات تطوير عرض العلاجات بالقطاع العام وتأطيرها القانوني

يظل تعميم ونجاح التأمين الإجباري الأساسي عن المرض رهينا بتطوير عرض العلاجات بالمستشفى العمومي باعتباره رافعة رئيسية لهذا النظام. فعلى الرغم من الجهود المبذولة خلال السنوات الأخيرة، لازالت المنظومة الاستشفائية تعرف عدة نقائص وتواجه تحديات تتطلب إجابات على مستوى التأطير القانوني ومقاربة تقوم على الابتكار.

أوضحت رئاسة الحكومة، في جوابها، أنه لإرساء منظومة صحية قوية قادرة على استيعاب الأعداد الغير مسبوقة من المستفيدين الجدد من التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، أعدت الحكومة استراتيجية لإعادة هيكلة المنظومة الصحية الوطنية، تنفيذا للتوجيهات الملكية السامية. وترتكز هذه الاستراتيجية على أربع دعامات أساسية: (1) اعتماد حكامة جيدة تتوخى تقوية آليات التقنين وضبط عمل الفاعلين وتعزيز الحكامة الاستشفائية والتخطيط الترابي للعرض الصحي، (2) تثمين الموارد البشرية لتحفيز الرأسمال البشري بالقطاع العام وتقليص الخصاص الحالي في الموارد البشرية وإصلاح نظام التكوين، وتحفيز الأطر الطبية المغربية المقيمة بالخارج وحثها على العودة إلى أرض الوطن، (3) تأهيل العرض الصحي بما يستجيب لانتظارات المغاربة في تيسير الولوج للخدمات الطبية والرفع من جودتها، والتوزيع العادل للخدمات الاستشفائية عبر التراب الوطني، (4) رقمنة المنظومة الصحية عبر إحداث منظومة معلوماتية مندمجة لتجميع ومعالجة واستغلال كافة المعلومات الأساسية الخاصة بالمنظومة الصحية.

كما أكدت أن الحكومة بادرت، من أجل الحد من هجرة الكفاءات في المجال الصحي، إلى بلورة وتفعيل إجراءات عملية تهدف إلى الارتقاء بالموارد البشرية في القطاع الصحي، عن طريق الرفع من الأجرة الشهرية للأطباء ... والاعتراف بدبلوم الدكتوراه... كما تم الرفع من الميزانية المخصصة لقطاع الصحة إلى 28 مليار درهم برسم مشروع قانون المالية لسنة 2023 وإلى أزيد من 30،7 مليار درهم برسم سنة 2024 ...وأنه تم إطلاق ورش تأهيل المستشفيات و1400 من المراكز الصحية لتحسين ظروف العمل وتوفير الوسائل اللازمة لخدمة صحة المواطن وكذا إحداث 3 مراكز استشفائية جامعية بجهات درعة-تافيلالت وبني ملال-خنيفرة و كلميم -واد نون.

وأضافت أنه تم إعداد برنامج لزيادة كثافة مهنيي الصحة خلال الفترة من 2022 إلى 2030، حيث تم توقيع اتفاق إطار بهذا الخصوص في يوليو 2022، بهدف الوصول إلى أزيد من 109 ألف مهني صحة مقابل 68 ألف في 2022. وتم خلق رافعات لتحسين أسلاك التكوين بغية سد الخصاص مع حرص الحكومة من أجل تحقيق ذلك على توفير العدد الكافي من المكونين وتأهيل فضاءات التكوين...

وأشارت أيضا إلى إحداث لجنة توجيهية تحت رئاسة رئيس الحكومة لتتبع تنزيل هذه الاستراتيجية، حيث عقدت اجتماعا بتاريخ 18 ماي 2022، تقرر فيه إحداث 4 مجموعات عمل تضم جميع القطاعات والمؤسسات المعنية....

وأكدت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية على أنها بذلت مجهودات وحققت منجزات لمواكبة ورش الحماية الاجتماعية وعلى الخصوص تحسين وتجويد الخدمات الصحية بالمؤسسات الاستشفائية قصد تعميم نظام التامين الإجباري عن المرض لكل المواطنين.

وقد تم وضع القانون الإطار (رقم 06.22 بتاريخ 09 دجنبر 2022)، المتعلق بالمنظومة الصحية الوطنية والذي يروم الإصلاح الشامل للمنظومة الصحية الوطنية، قصد تمكينها من القيام بالمهام المنوطة بها على الوجه الأكمل والاستجابة بشكل ملائم لانتظارات المواطنين.

كما تم في يوليوز 2023، إصدار مجموعة من القوانين المنبثقة عن هذا القانون الإطار ويتعلق الأمر خاصة بالقانون رقم 08.22 بإحداث المجموعات الصحية الترابية والقانون 09.22 الخاص بالوظيفة الصحية، إضافة إلى القانونين رقم 10.22 و11.22 المتعلقين على التوالي بالوكالة المغربية للأدوية والمنتجات الصحية والوكالة المغربية للدم ومشتقاته. إلا أن النصوص التطبيقية لهذه القوانين، إضافة إلى القانون الخاص بالهيئة العليا للصحة، لم تتم المصادقة عليها بعد.

> أفادت رئاسة الحكومة أنه تم التصويت على القانون رقم 07.22 المتعلق بإحداث الهيئة العليا للصحة بتاريخ 17 نونبر 2023 على مستوى لجنة التعليم والشؤون الثقافية والاجتماعية داخل الغرفة الثانية. وأضاف أنه تم إنجاز مشروع مرسوم لإعادة الهيكلة التنظيمية ومراجعة اختصاصات المصالح المركزية لوزارة الصحة والحماية الاجتماعية.

3. تقدم أوراش التعويضات العائلية، والتقاعد والتعويض عن فقدان الشغل

أ. تعميم التعويضات العائلية ومعالم تفعيل هذا البرنامج

تم حصر الفئة المستهدفة طبقا للقانون الإطار (رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية) وسيتم التعميم التدريجي للتعويضات العائلية خلال سنتي 2023 و2024 لتشمل كافة الأسر التي لا تستفيد في إطار الأنظمة الجاري بها العمل.

وفي هذا الإطار أصدر جلالة الملك، في خطابه الموجه للبرلمان يوم 13 أكتوبر 2023، تعليماته السامية بالشروع "في نهاية هذه السنة، في تفعيل برنامج الدعم الاجتماعي المباشر" وأن "يهم هذا الدعم الأطفال في سن التمدرس، والأطفال في وضعية إعاقة؛ والأطفال حديثي الولادة؛ إضافة إلى الأسر الفقيرة والهشة، بدون أطفال في سن التمدرس، خاصة منها التي تعيل أفرادا مسنين". وأكد جلالته على "ضرورة احترام مبادئ التضامن والشفافية والإنصاف، ومنح الدعم لمن يستحقه". وطبقا للتعليمات الملكية السامية، سيتم تنزيل البرنامج، "...وفق تصور شامل وفي إطار مبادئ القانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية"، وسيتم تفعيله "بطريقة تدريجية، تراعي تطور الاعتمادات المالية المرصودة، وتحدد المستوى الأمثل للتغطية، ومبالغ التحويلات المالية وكيفيات تدبيرها".

وتبعا لذلك، أوضح رئيس الحكومة معالم تفعيل هذا البرنامج المزمع تفعيله ابتداء من 30 دجنبر 2023، مشيرا أنه تم إعداد الإطار العملي والزمني والميزانياتي للبرنامج، وتحديد كيفيات وشروط تنزيله، مع استكمال منظومة استهداف المستفيدين منه وتأمين الاعتمادات المالية لاستدامته (الجلسة العمومية المشتركة حول الدعم الاجتماعي المباشر).

ومن المنتظر أن يشمل الدعم الاجتماعي المباشر ما يقارب 60% من الأسر غير المشمولة بأنظمة الضمان الاجتماعي، والمستوفية لشروط الاستهداف بعد تسجيلها في السجل الاجتماعي الموحد، حيث ستتمكن هذه الأسر من الاستفادة من دعم شهري مباشر يبلغ الحد الأدنى منه 500 درهم. ويمكن تلخيص أهم محتويات هذا الدعم في ما يلي:

- تستفيد الأسر المستهدفة التي لها أبناء، من منحة شهرية عن كل طفل منذ ولادته حتى بلوغه 21 سنة (شرط التمدرس). وتبلغ قيمة المنحة 200 درهم بالنسبة للأطفال الثلاثة الأولين ابتداء من آخر دجنبر 2023 ويتم رفعها تدريجيا لتبلغ 300 درهم ابتداء من 2026 (بالنسبة للأطفال في وضعية إعاقة، تبلغ المنحة الشهرية 300 درهم في 2024 وترتفع تدريجيا إلى 400 درهم في 2026)؛
- يستفيد أبناء النساء الأرامل من منحة شهرية بمبلغ 350 درهم لكل طفل سنة 2024 وسيتم رفع مبلغ المنحة تدريجيا ليبلغ 400 درهم سنة 2026؛

- تستفيد الأسر المستهدفة التي ليس لها أطفال أو يتجاوز سن هؤلاء 21 سنة، وخاصة منها الأسر التي تعيل أشخاصا مسنين من منحة جزافية تبلغ قيمتها 500 درهم شهريا ابتداء من آخر دجنبر 2023؛
- كما ستستفيد كل أسرة بمنحة الولادة تبلغ 2,000 درهم عند الولادة الأولى و1,000 درهم عند الولادة الثانية.

ومن شأن ضبط وسائل التمويل أن يمكن من رفع التحديات المرتبطة باستمرارية هذا الدعم.

ب. توسيع قاعدة المنخرطين في نظام التقاعد والتعويض عن فقدان الشغل

بخصوص توسيع قاعدة المنخرطين في نظام التقاعد، لايزال مكون التقاعد، الذي يهدف إلى اتقاء مخاطر الشيخوخة، في مرحلة التأطير القانوني. والشأن نفسه بالنسبة للتعويض عن فقدان الشغل.

ثالثا. المخاطر والإكراهات والتحديات التي تواجه إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية

إن تحقيق أهداف تعميم الحماية الاجتماعية قد تواجهه بعض المخاطر، التي يمكن اعتبارها في آن واحد عوامل نجاح رئيسية للإصلاح، وتتجلى خاصة في ما يلي:

- التمكن من استقطاب جميع الأشخاص المستهدفين، سواء الفئات القادرة على الوفاء باشتراكاتها أو الفئات غير القادرة على تحمل الاشتراكات، للانخراط في التأمين الاجباري الأساسي عن المرض؛
- القدرة على تحقيق توازن نظام التأمين الإجباري عن المرض الخاص بفئة المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا. وذلك في ظل ضعف نسبة استخلاص الاشتراكات المستحقة التي لا تتعدى 27%، موازاة مع ضعف نسبة المستفيدين مفتوحي الحقوق والتي لا تتجاوز 13%؛
- الإلمام الدقيق بالساكنة المستهدفة بالتأمين التضامني وضبطها، سواء من حيث أعدادها أو حاجياتها الفعلية من الخدمات الصحية والتي ستتحمل الدولة تكاليف تغطيتها وذلك من أجل تحديد مبالغها وضبط الموارد المالية الممكن تعبئتها؛
- تطوير عرض العلاجات بالقطاع العمومي وتأهيله لاستقطاب جزء هام من طلبات العلاجات، وتدعيم قدراته التدبيرية من أجل الرفع من موارده وتجويد العلاجات وتخفيف العبء على ميزانية الدولة؛

> أوضحت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية أن القانون الإطار رقم 06.22 المتعلق بإصلاح المنظومة الصحية، مدخل أساسي للرفع من منسوب الثقة والمصداقية في المنظومة الصحية مع استحضار مبادئ حسن التدبير والحكامة الجيدة، مما سيعود بالنفع على جميع المرتفقين الذين سيشملهم نظام التامين الإجباري الأساسي عن المرض، عبر توفير وتقريب الخدمات الصحية وأنسنتها والرفع من جودتها. وأضافت الوزارة أن المستشفى العمومي سيكون المستفيد الأول من مخرجات إصلاح المنظومة الصحية من أجل تقوية الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إطار الخريطة الصحية الجهوية، إضافة إلى رقمنة النظام المعلوماتي بهدف جمع ومعالجة كل المعلومات الأساسية الخاصة بالمنظومة الصحية وتحسين نظام الفوترة بالمؤسسات الاستشفائية.
>
> وأكدت كذلك على أن إحداث المجموعات الترابية الصحية، ستشكل مدخلا أساسيا لبلورة عرض صحي يستجيب لانتظارات المواطنين ويضمن الحكامة في توزيع العرض الصحي، كما سيمكن هذه المجموعات من وزن مهم في المنظومة الصحية باختصاصات واسعة في التدبير الإداري والمالي.

- تعزيز قدرات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من أجل التمكن من تحصيل الاشتراكات المستحقة والتدبير الفعال للكم الكبير من الملفات الناتجة عن تعميم التغطية الصحية الإجبارية، ومن أجل ضمان توازن هذه التغطية، وإرساء نظام مراقبة فعال للتصدي لمختلف أنواع الغش...

- تجاوز النقائص التي تعاني منها الحكامة، خاصة بالنسبة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الذي يقوم على تدبير غالبية أنظمة التأمين الإجباري الأساسي عن المرض.

رابعا. التوصيات

على ضوء هذه المخاطر والتحديات الرئيسية، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- **إحداث الآليات المستدامة المناسبة لتمويل باقي مكونات الحماية الاجتماعية خاصة التعويضات العائلية؛**
- **إعادة النظر في حكامة منظومة الحماية الاجتماعية بصفة عامة، وفي حكامة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بصفة خاصة، أخذا بعين الاعتبار المهام الجديدة التي أسندت إليه.**

كما يعيد المجلس تأكيد التوصيتين اللتين أصدرهما في تقريره السنوي لسنة 2021 والمتعلقتين ب:

- **اعتماد آليات التمويل الكفيلة بضمان استدامة واستمرارية التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، بالإضافة إلى تمكين المؤمنين من حصة ملائمة لتغطية تكاليف العلاجات؛**
- **تطوير وتأهيل المؤسسات الاستشفائية قصد توفير عرض العلاجات وتحسين جودة الخدمات الصحية في القطاع العام على صعيد جميع جهات المملكة.**

أفادت رئاسة الحكومة في مضمن رده أنه تم الاشتغال على مجموعة من الدراسات وإحداث العديد من آليات العمل، بما في ذلك: (1) إنجاز دراسة توجيهية تخص الفئات المستهدفة تروم تحليل البيانات والإحصاءات المتعلقة بها، والافتراضات والتوقعات الرئيسية المعتمدة، (2) إنجاز دراسة للتحكم في نفقات الأدوية (والتي تمثل أكثر من 30% من نفقات التأمين الإجباري الأساسي على المرض) وكذا في النفقات الخاصة بالخدمات الطبية والأجهزة التي تشكل الرهان الأساسي في التوازن المالي للتأمين الإجباري الأساسي على المرض، (3) تعزيز حكامة العرض الصحي، لا سيما من خلال إحداث مجموعات صحية ترابية، وتنسيق مسار الخدمات الطبية، وتنظيم مسار العلاجات على المستوى الجهوي، وإحداث السجل الطبي المشترك، ونظام معلومات مندمج يسمح بإدارة البيانات الصحية...

وأضافت أنه بالرغم من عدم مراجعة الاتفاقيات المحددة للتعريفة المرجعية، يبقى تعويض عدد من الأمراض المزمنة مناسبا للتكلفة العلاجية الحالية، كالقصور الكلوي المزمن والنهائي، واعتلالات صمامات القلب، وجراحة القلب...

منظومة الاستثمار:
ضرورة تسريع اعتماد استراتيجية وطنية للاستثمار واستكمال تنزيل أنظمة الدعم

يعتبر الاستثمار رافعة رئيسية للنمو الاقتصادي ولخلق الثروات وفرص الشغل. وقد ارتكز تطويره ببلادنا على المجهودات التي بذلتها الدولة من خلال الاستثمار العمومي، الذي شكل خلال العقدين الأخيرين معدلا سنويا بلغ 32 % من الناتج الداخلي الخام. ولئن مكن هذا المجهود من تحسين البنية التحتية وتجويد المرافق العمومية، فإنه لم يشكل دعامة لدينامية موازية وكافية على مستوى الاستثمار الخاص.

ففي هذا الإطار، أصبح تشجيع الاستثمار الخاص إحدى الأولويات الاستراتيجية المهمة لبلادنا، كما تبرز ذلك خطب صاحب الجلالة الملك محمد السادس حول موضوع الاستثمار، وحثه على أن "يعطي ميثاق الاستثمار الجديد دفعة ملموسة لجاذبية المغرب للاستثمارات الخاصة"، وعلى ضرورة ترجمة التزامات كل الأطراف، من حكومة وقطاع خاص وقطاع بنكي، في تعاقد وطني للاستثمار، وذلك بهدف تعبئة 550 مليار درهم من الاستثمارات، وخلق 500 ألف منصب شغل، في الفترة الممتدة ما بين 2022 و2026.

وفي السياق ذاته، اعتمد تقرير النموذج التنموي الجديد لسنة 2021، تشجيع الاستثمار الخاص ضمن خياراته الاستراتيجية، وذلك بغية رفع مساهمته في الجهد الاستثماري العام من الثلث، المسجل حاليا، إلى الثلثين بحلول سنة 2035. واقترح هذا النموذج، لتحقيق ذلك، اعتماد خارطة طريق ترتكز على خمس خيارات استراتيجية، تتمثل في: تأمين المبادرة المقاولاتية، وتوجيه الفاعلين الاقتصاديين إلى الأنشطة المنتجة، وتخفيض تكاليف عوامل الإنتاج، ووضع إطار ماكرو-اقتصادي في خدمة التنمية، وبروز الاقتصاد الاجتماعي. وعلى هذا النحو، وتماشيا مع هذه الأولوية الاستراتيجية الوطنية، شكل تطوير الاستثمار أحد المحاور الرئيسية للبرنامج الحكومي للفترة الممتدة من 2021 إلى 2026.

1. استكمال التأطير القانوني والمؤسساتي والتحفيزي ومناخ الأعمال

انصبت أعمال الحكومة، في سعيها إلى تنفيذ التوجيهات الملكية والاختيارات الاستراتيجية المتعلقة بالاستثمار، على ثلاثة محاور رئيسية للإصلاح تتجلى في تحسين إطاره المؤسسي والاستراتيجي، واعتماد إطار تحفيزي لتشجيعه، بالإضافة إلى الرفع من جاذبية المملكة من خلال تحسين مناخ الأعمال وإزالة المعيقات التي تعرقل عملية الاستثمار.

وقد أبرز التتبع الذي أنجزه المجلس الأعلى للحسابات، خلال السنة الماضية، التقدم الملموس الذي سجله هذا الورش الإصلاحي إثر اعتماد القانون الإطار رقم 03.22 بمثابة ميثاق الاستثمار، والذي جاء بآليات مبتكرة للدعم، تندرج ضمن أربعة أنظمة، تشمل نظام دعم أساسي وثلاثة أنظمة دعم خاصة، يتم تنزيلها تدريجيا وفق جدولة محددة ومرتبطة باعتماد النصوص التنظيمية المتعلقة بها ضمن الآجال التي حددها لها القانون الإطار.

ويسجل المجلس هذه السنة، على غرار السنة الفارطة، التقدم الملحوظ في تنزيل مضامين الإصلاح على مستوى محاوره الثلاث. فعلى المستوى الاستراتيجي والمؤسساتي، تم إصدار المرسوم رقم 2.23.310، بتاريخ 12 ماي 2023، المتعلق بتغيير وتتميم المرسوم رقم 2.19.67 الخاص بتطبيق القانون 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، والذي نص على نقل الوصاية على المراكز الجهوية للاستثمار من وزارة الداخلية إلى رئيس الحكومة، حيث فوّض هذه الصلاحية، جزئياً، إلى الوزارة المنتدبة المكلفة بالاستثمار والتقائية وتقييم السياسات العمومية. ويأتي هذا المرسوم لضمان انسجام سياسة الدولة في مجال تنمية الاستثمار وتشجيعه، اعتبارا لطابعه الأفقي والمشترك بين مجموعة من المتدخلين. كما تم الشروع في تنفيذ

الأهداف التي سطرها التعاقد الوطني للاستثمار، لا سيما من خلال تنزيلها على المستوى المجالي والقطاعي بما يتيح تعبئة مختلف الفاعلين حول هذا الهدف المشترك.

وفي ما يتعلق بالإطار التحفيزي، فقد تم الشروع في تنزيل ميثاق الاستثمار من خلال اعتماد المرسوم رقم 2-23-1، بتاريخ 16 فبراير 2023، والمتعلق بتفعيل نظام الدعم الأساسي للاستثمار ونظام الدعم الخاص المطبق على مشاريع الاستثمار ذات الطابع الاستراتيجي. وقد مكن نشر مراسيم تطبيقه الثلاث، في أبريل 2023، من إعطاء الانطلاقة الرسمية للعمل بآليات الدعم هاته، والتي تهم، بالأساس، تحديد حجم الاستثمارات المعنية بالدعم، ونسب الاندماج المحلي المرتبطة ببعضها وكذا قائمة الأقاليم والعمالات التي يمكن أن تستفيد مشاريع الاستثمار المنجزة بها من منحة ترابية.

وتميز جانب الإصلاح المتعلق بمناخ الأعمال، خلال سنة 2023، باعتماد خارطة طريق استراتيجية جديدة للفترة 2023-2026، تشتمل على جل الأهداف التي كان معمولاً بها في هذا المجال، ولا سيما تلك التي أنيط باللجنة الوطنية لمناخ الأعمال السهر على إعدادها وتتبعها.

2. ملاحظات حول تنزيل أوراش الإصلاحات المرتبطة بالاستثمار

قام المجلس الأعلى للحسابات بتقييم للتطورات الأخيرة التي شهدها هذا الورش، حيث أجرى، في هذا الإطار، مقابلات مع مجموعة من الفاعلين الرئيسيين[1]، كما اطلع على التدابير المتخذة في هذا المجال وحدد المخاطر التي من شأنها إعاقة تحقيق الأهداف المرسومة لهذا الورش الإصلاحي والتي يمكن إيجازها فيما يلي:

➢ تحسن ملموس في الإطار الاستراتيجي الذي لايزال مرهوناً باعتماد استراتيجية وطنية للاستثمار وإنشاء آلية لتتبع تنفيذها

شرعت الحكومة في تنزيل الالتزامات المسطرة ضمن "التعاقد الوطني للاستثمار"، لا سيما على المستوى المجالي والقطاعي، من خلال تعبئة مختلف الفاعلين وتحديد طبيعة تدخلاتهم من أجل تنفيذها.

وقد أسهمت هذه التطورات في تحسين الإطار الاستراتيجي لهذا الإصلاح، الذي يظل استكماله رهيناً باعتماد استراتيجية وطنية لتنمية الاستثمارات الخاصة، توخيا للمزيد من الوضوح وإضفاء الطابع الرسمي على الأهداف، التي، وإن أصبحت خطوطها العريضة معروفة من لدن جميع المتدخلين، إلا أنها لا تزال في حاجة لمزيد من التفصيل.

ومن المفترض أن تضفي هذه الاستراتيجية، والتي بلغ مسلسل إعدادها مرحلة متقدمة على مستوى الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالاستثمار والتقائية وتقييم السياسات العمومية، مزيداً من الوضوح بشأن الأدوار والأهداف التي سيضطلع بها كل طرف، وكذا سبل التكامل والالتقائية بين أهم المتدخلين في هذا المجال، لا سيما بين الوزارة المكلفة بالاستثمار وصندوق محمد السادس للاستثمار.

كما سيشكل مرصد الاستثمار، الذي يوجد في طور الإنشاء، آلية لتتبع تنفيذ الاستراتيجية المذكورة وتوفير مؤشرات لتقييم نتائجها، لا سيما كل ما يتعلق بمساهمة القطاع الخاص في الاستثمار الإجمالي، وتوزيع هذا الاستثمار بين المستثمرين المحليين والأجانب، بالإضافة إلى توزيع الاستثمار الخاص على المستويين الجهوي والقطاعي. كما من شأن مساهمة وانخراط مختلف الأطراف المعنية بإحداث هذا المرصد في تهيئ الظروف اللازمة لتحقيق الأهداف الاستراتيجية المرتبطة بالاستثمار.

---

[1] أساساً الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالاستثمار والتقائية وتقييم السياسات العمومية وصندوق محمد السادس للاستثمار.

➢ أنظمة دعم الاستثمار: أسباب موضوعية للتأخر في استكمال منظومتها القانونية

يقوم الميثاق الجديد للاستثمار، خاصة في ما يتعلق بأنظمة الدعم، على منطق إرادي، أبرزه مضمون المادة 40 منه، والتي حددت جدولا زمنيا لاعتماد النصوص التنظيمية المتعلقة بنظام الدعم الرئيسي وأنظمة الدعم الخاصة. حيث حددت هذه المادة أجلا لا يتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ نشر الميثاق (15 دجنبر 2022)، لاعتماد النصوص اللازمة لتنفيذ نظام الدعم الرئيسي ونظام الدعم الخاص بمشاريع الاستثمار ذات الطابع الاستراتيجي، وستة أشهر لتفعيل نظام الدعم الخاص بتشجيع تواجد المقاولات المغربية على الصعيد الدولي، واثني عشر شهرا لتفعيل نظام الدعم الخاص بالمقاولات الصغيرة جدا والصغرى والمتوسطة.

وقد استطاعت الحكومة الوفاء بالتزاماتها في ما يخص الجزء الأول من النصوص التنظيمية، المرتبطة باستكمال الترسانة القانونية المتعلقة بنظام الدعم الأساسي وبنظام الدعم الخاص بالمشاريع الاستراتيجية، غير أن الجزء الثاني من المراسيم التطبيقية، المتعلق بتشجيع تواجد المقاولات المغربية على الصعيد الدولي، لم يتم اعتماده بعد رغم استنفاذ أجل الستة أشهر المحدد لهذا الغرض، وذلك لأسباب موضوعية ومرتبطة بالسياق العام، الذي يشهد ارتفاعاً للضغوط التضخمية. ويرجح أن يلاقي الجزء الثالث من النصوص التنظيمية نفس المآل بالنظر للصعوبات المتعلقة بمكونات النسيج الاقتصادي، موضوع نظام الدعم الخاص بالمقاولات الصغيرة جدا والصغرى والمتوسطة.

ومع ذلك، فإن الالتزام بالجدول الزمني رغم أهميته لا يجب أن يتم على حساب محتوى أنظمة الدعم، التي ينبغي أن تكون شاملة ومتلائمة مع مضمون الإصلاح، الذي يجب مصاحبته، في أقرب الآجال، بالتعديلات اللازمة التي يتعين إدخالها على القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وإحداث لجان جهوية موحدة للاستثمار، خاصة على مستوى الحكامة والتموقع المؤسسي لهذه المؤسسات العمومية، لتمكينها من الإشراف على مجمل عملية الاستثمار.

➢ خارطة الطريق الاستراتيجية لتحسين مناخ الأعمال وأولويات ضمان الالتقائية واعتماد نظم الرصد والقيادة والتتبع

يعتبر تحسين مناخ الأعمال ورشاً بنيوياً بالنظر للأهمية التي يكتسيها كدعامة أساسية لتطوير الاستثمار الخاص. وتضع الحكومة هذا الورش ضمن اهتماماتها، إذ أعلنت، خلال هذه السنة، اعتماد خارطة طريق استراتيجية جديدة لتطوير مناخ الأعمال للفترة 2023-2026. وتنبني خارطة الطريق هذه، على ثلاث ركائز أساسية تتمثل في تحسين الظروف الهيكلية لبيئة الأعمال التجارية، من خلال تعزيز الإطار القانوني، وتحسين رقمنة مسار المستثمر وإنشاء آليات للتنسيق والرصد، ثم دعم تحويل الاقتصاد الوطني وتعزيز سيادته عن طريق تعبئة آليات تمويل مبتكرة وتحسين الوصول إلى الهياكل الأساسية والطاقة المستدامة، إضافة إلى تهيئة بيئة مواتية لتنظيم المشاريع والابتكار. فيما يشكل الشق المتعلق بالأخلاقيات والنزاهة والوقاية من الرشوة ركيزة أفقية شاملة لخارطة الطريق.

وقد تم عقد مناظرة وطنية لمناخ الأعمال، في 15 مارس 2023 بهدف تعبئة الفاعلين المعنيين بخارطة الطريق الاستراتيجية إلا أن طابعها المركب وتعدد المتدخلين في تنفيذها يعقد تنزيلها. وهو ما يستلزم المزيد من العمل لضمان الانخراط والالتقائية والتكامل والتعبئة المشتركة للوسائل، ويستدعي، لتحقيق ذلك، وضع نظمٍ للرصد والقيادة تخول التتبع الدقيق لتنزيل خارطة الطريق، مع رفع مستوى تمثيلية الأطراف المعنية بالتنفيذ على مستوى هيئات الحكامة، التي يتوجب تفعيلها من أجل احترام آجال تنفيذ الأهداف الاستراتيجية المرتبطة بمناخ الأعمال.

> أشارت رئاسة الحكومة في هذا الشأن إلى أنه تم اعتماد وتحديث مجموعة من النصوص القانونية لتسهيل الاستثمار خاصة فيما يتعلق بآجال الأداء والتحكيم والوساطة التعاقدية والمناطق الصناعية إضافة إلى الإطار القانوني المتعلق بالصفقات العمومية والنصوص التطبيقية المتعلقة بالإطار القانوني للتمويل التعاوني. بالإضافة إلى إطلاق مجموعة من البرامج الهادفة إلى تشجيع ريادة الأعمال ودعم أصحاب المشاريع، مثل برنامج "فرصة" وبرنامج "أنا مقاول"، مع اعتماد مقاربة جهوية في تنفيذ هذه البرامج.

3. التوصيات

يسجل المجلس الأعلى للحسابات تنفيذ بعض التوصيات التي أصدرها برسم التقرير السنوي لسنة 2021، لا سيما فيما يتعلق بوضع خطة عمل حكومية في مجال تحسين مناخ الأعمال بهدف تحديد الإجراءات ذات الأولوية وتسريع تنفيذها، وكذا بمباشرة إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار، ويوصي، بناء على ذلك وعلى ضوء ما سبق، بما يلي:

- **تسريع اعتماد استراتيجية وطنية للاستثمار من أجل إضفاء الطابع الرسمي على المكونات الاستراتيجية للإصلاح، التي توجد قيد التنزيل من طرف مختلف الفاعلين المعنيين؛**
- **إضفاء الطابع الرسمي على جهود التنسيق والتكامل المبذولة من طرف مختلف الفاعلين، لا سيما بين الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالاستثمار والتقائية وتقييم السياسات العمومية وصندوق محمد السادس للاستثمار، ووضع الآليات الكفيلة بتحسين الالتقائية والرفع من أثر تدخلات الدولة في مجال الاستثمار؛**
- **تحيين مضامين القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار لملاءمتها مع التطورات الاستراتيجية والمؤسساتية، وتمكين هذه المراكز من الإشراف الشامل على عملية الاستثمار في كل مراحله ومن المساهمة في الرفع من نجاعته؛**
- **السهر على وضع حكامة ملائمة وضمان تتبع محكم لتنزيل مختلف الأوراش والتدابير المضمنة في خارطة الطريق الاستراتيجية 2023-2026 المتعلقة بتحسين مناخ الأعمال.**

قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية:
ضرورة الإسراع باعتماد التوجهات الاستراتيجية للسياسة المساهماتية للدولة

قام المجلس الأعلى للحسابات، للسنة الثانية على التوالي، بتقييم التقدم الذي تحقق في تنزيل ورش الإصلاح الشامل لقطاع المؤسسات والمقاولات العمومية، على النحو الذي سطرته المنظومة القانونية المؤسسة له، والتي تتكون من القانون - الإطار رقم 50.21 المتعلق بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية والقانون رقم 82.20 القاضي بإحداث الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة وتتبع نجاعة أداء المؤسسات والمقاولات العمومية، وكذا القانون رقم 20.76 الذي تم بموجبه إحداث صندوق محمد السادس للاستثمار، وذلك وفقًا لالتزامات الحكومة في إطار برنامج العمل الحكومي للفترة 2021-2026.

وقد تم وضع الرؤية الجديدة للإصلاح الشامل لقطاع المؤسسات والمقاولات العمومية وفقًا للتوجيهات الملكية السامية التي حددت مدى راهنيته وتحدياته وخطوطه العريضة. حيث شدد جلالته على ضرورة الإسراع بإطلاق إصلاح عميق للقطاع العام، وأمر بإحداث الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة وتتبع نجاعة أداء المؤسسات والمقاولات العمومية وصندوق الاستثمار الاستراتيجي[2] (خطاب العرش، في 29 يوليوز 2020). وعلاوة على ذلك، دعا جلالته إلى القيام بمراجعة جوهرية ومتوازنة لقطاع المؤسسات والمقاولات العمومية (خطاب 9 أكتوبر 2020 بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية العاشرة).

أولا. أهداف مسطرة ومكونات واضحة للإصلاح

يهدف إصلاح قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية إلى إعادة هيكلة المحفظة العمومية، وتعزيز القدرات الاستراتيجية والتشغيلية وتحديث قواعد القيادة والحكامة والمراقبة على المؤسسات والمقاولات العمومية. كما يهدف إلى تعزيز وظيفة الدولة المساهمة بغية تحسين الفعالية السوسيو-اقتصادية للمؤسسات والمقاولات العمومية ذات الطابع الإستراتيجي. وعلاوة على ذلك، يهدف إحداث صندوق محمد السادس للاستثمار إلى دعم تنفيذ خطة إنعاش الاقتصاد الوطني وجعل رأس المال الاستثماري رافعة للمساهمة في تحقيق الهدف الوطني المتمثل في تعبئة 550 مليار درهم للاستثمار وخلق 500 ألف منصب شغل في أفق سنة 2026.

ويشمل هذا الإصلاح ثلاثة مكونات رئيسية، تتجلى في إنجاز عمليات إعادة هيكلة المحفظة العمومية ووضع النصوص التشريعية والتنظيمية المنصوص عليها في القوانين المؤسسة للإصلاح وتفعيل كل من الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة وتتبع نجاعة أداء المؤسسات والمقاولات العمومية وصندوق محمد السادس للاستثمار.

ثانيا. التقدم في تنزيل الإصلاح

تم تقييم مدى التقدم الذي تحقق في تنزيل هذا الورش إلى حدود أكتوبر 2023، أي بعد انقضاء أزيد من عامين على نشر النصوص القانونية المؤسسة لهذا الإصلاح، مع العلم أن هذه الأخيرة تتويج للعديد من المشاريع التي أنجزتها وزارة الاقتصاد والمالية بالتشاور مع الجهات المعنية منذ سنة 2016، عقب صدور تقرير المجلس الأعلى للحسابات تحت عنوان "قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب: العمق الاستراتيجي والحكامة".

لذلك، نظرًا للأثر الإيجابي، المنتظر، لهذا الإصلاح على الدينامية الاقتصادية لما بعد الأزمة الصحية الناجمة عن كوفيد 19 وعلى استدامة المالية العمومية، أولى المجلس الأعلى للحسابات اهتمامًا خاصًا للتحقق من اتخاذ الإجراءات اللازمة للرفع من وتيرة تقدم الإصلاح في كليته. وقد أفضى هذا التقييم إلى النتائج الرئيسية التالية.

---

[2] سمي فيما بعد بصندوق محمد السادس للاستثمار.

1. عدم وضوح الرؤية حول المحفظة العمومية المستهدفة قد يؤثر سلبا على دينامية إعادة الهيكلة

شرعت وزارة الاقتصاد والمالية في دراسة إعادة هيكلة المحفظة العمومية منذ سنة 2018، ولا سيما بهدف التقليل من حجمها الذي أصبح له أثر مالي كبير على مالية الدولة، نظرًا للتحويلات المالية السنوية المهمة من الميزانية العامة لفائدة المؤسسات والمقاولات العمومية، والتي وصلت إلى ما يقرب من 48 مليار درهم في سنة 2022. حيث تم عقد حوارات استراتيجية مع المؤسسات والمقاولات العمومية التي تحمل رهانات مهمة للدولة أو تتعرض لمخاطر عالية، ولا سيما صندوق الإيداع والتدبير والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب والمكتب الوطني للسكك الحديدية وشركة الخطوط الملكية المغربية وشركة الطرق السيارة للمغرب. كما تم إجراء دراسات استراتيجية تغطي عدة قطاعات، مثل السكك الحديدية والماء والكهرباء والموانئ والمؤسسات البنكية التابعة للدولة، فضلاً عن المساهمات العمومية المحدودة[3]، قصد ضمان برمجة ملائمة لعمليات المحفظة العمومية. وعلاوة على ذلك، واصلت وزارة الاقتصاد والمالية مشاوراتها مع الوزارات الوصية لاتخاذ قرارات بشأن خيارات إعادة الهيكلة. وقد شملت هذه المشاورات قطاعي "الطاقة والمناجم" و "النقل واللوجستيك"، وفق الأولويات التي تم تحديدها في سنة 2022. بالإضافة إلى ذلك، سيتم إجراء عدة عمليات للتدقيق الإستراتيجي، ستشمل في سنتي 2023 و2024، القطب الاجتماعي والمنظومة الوطنية للخدمات اللوجستية بهدف توضيح الرؤية بخصوص عمليات إعادة الهيكلة التي سيتم إجراؤها.

وقد لاحظ المجلس أن المجهودات المبذولة، إلى حد الآن، لم تكن كافية لتوضيح الرؤية بشأن المحفظة العمومية المستهدفة سواء من حيث الحجم أو من حيث التركيبة. مما لا يمكن من وضع خارطة طريق لعمليات إعادة الهيكلة، مع جدولة زمنية محددة تحترم آجل تنزيل الإصلاح.

وفي هذا الصدد، لم تحدد وزارة الاقتصاد والمالية بعد رؤيتها لإعادة هيكلة محفظة المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري. كما أن الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة وتتبع نجاعة أداء المؤسسات والمقاولات العمومية، المنوط بها إعادة هيكلة محفظة المؤسسات والمقاولات العمومية ذات الطابع التجاري التي تدخل ضمن نطاقها والشركات التابعة لها، لا تزال لم تفعل بالشكل الكافي الذي يسمح لها بتعزيز دينامية إعادة الهيكلة. إذ أن خطة العمل لإعادة الهيكلة برسم سنة 2023 تغطي فقط، كبداية، المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب والمكتب الوطني للسكك الحديدية والمكتب الوطني للمطارات والمكتب الوطني للهيدروكربورات والمعادن والمكتب المغربي للملكية الصناعية والتجارية والوكالة الوطنية للموانئ ووكالة المغرب العربي للأنباء. كما أن هذه الخطة لا تستجيب لمتطلبات منهجية برمجة إعادة الهيكلة الشاملة للمحفظة العمومية التي نص عليها القانون الإطار رقم 50.21 سالف الذكر. كما لاحظ المجلس، بهذا الصدد، أن الدولة لم تباشر بعد وضع الأسس لنقل ملكية المساهمات التي تمتلكها في المؤسسات والمقاولات العمومية التابعة للوكالة الوطنية إلى ملكية هذه الأخيرة، كما هو منصوص عليه في ديباجة هذا القانون - الإطار.

> في إطار تعقيبها أفادت رئاسة الحكومة أن الحكومة تسهر على تنفيذ التوجيهات الملكية السامية في ما يتعلق بإعادة هيكلة و تحسين نجاعة المؤسسات والمقاولات العمومية وكذا على بلوغ الأهداف الرئيسية للإصلاح.
>
> وأوضحت وزارة الاقتصاد والمالية بخصوص غياب رؤية واضحة بشأن المحفظة العمومية المستهدفة من حيث الحجم و التركيبة، أنه لا يمكن التوفر على قائمة نهائية ودقيقة تشمل عمليات إعادة الهيكلة، لأن هذه العمليات تتسم بالتعقيد نظرا لتدخل عدة أطراف ووجود إكراهات قانونية ومالية واقتصادية واجتماعية وإجرائية ذات الصلة بمآل المؤسسات والمقاولات العمومية المعنية وبمرتكزات المرفق العمومي والخدمات المقدمة، تقتضي القيام بمشاورات موسعة مع جميع الشركاء وخصوصا الوزارات الوصية والمؤسسات والمقاولات العمومية، مع العلم أن تحديد هذه العمليات يخضع لعوامل متغيرة علاقة بالإكراهات الآنية والمستقبلية والتوجهات الاستراتيجية للدولة، خاصة بفعل توالي الأزمات وتحول الظرفية الاقتصادية

---

[3] « Participations publiques minoritaires ».

والاجتماعية مما يستدعي القيام بدراسات معمقة وهادفة تأخذ بعين الاعتبار جميع الإكراهات لضمان نجاعة عمليات إعادة الهيكلة وجودة الخدمات المقدمة.

في حين أوضحت الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة وتتبع نجاعة أداء المؤسسات والمقاولات العمومية أن إعداد خارطة الطريق الشمولية لإعادة هيكلة المحفظة العمومية التابعة لها على أسس موضوعية وتشاركية مع الأطراف المعنية، يتطلب التوفر مسبقا على السياسة المساهماتية للدولة التي توجد حاليا قيد الإعداد.

ونتيجة لذلك، فإن هدف تقليص حجم المحفظة العمومية، المنصوص عليه ضمن الأهداف الأساسية للإصلاح المنصوص عليها في المادة 3 من القانون – الإطار، المشار إليه أعلاه، لازال بعيد المنال، على الرغم من تباطؤ دينامية إحداث المؤسسات والمقاولات العمومية منذ سنة 2020. وتجدر الإشارة إلى أنه في يوليوز 2023، بلغت المحفظة العمومية 789[4] مؤسسة ومقاولة عمومية مقارنة بـ 773 سنة 2022.

أشارت وزارة الاقتصاد والمالية، في ما يخص تقليص حجم المحفظة العمومية، أن ورش الإصلاح دقيق وحيوي ومتعدد الأبعاد، وله رهانات استراتيجية ومالية واقتصادية واجتماعية حيوية بالنسبة لجميع المتدخلين، حيث يصعب مع هذه العوامل تحديد المحفظة المستهدفة سواء بالنسبة للنطاق الاستراتيجي أو المحفظة العمومية برمتها.

وأضافت الوكالة الوطنية، بخصوص تقليص حجم المحفظة العمومية، على أنه منذ تفعيلها في ديسمبر 2022، أنها تولت ، من خلال مهامها بموجب أحكام المادتين 7 و8 من القانون رقم 82.20، معالجة طلبات إبداء الرأي وطلبات الترخيص فيما يتعلق بعمليات المحفظة وعمليات رأس المال (إحداث الشركات التابعة والمساهمات وبيع الأصول...) للمؤسسات والمقاولات العمومية التي تشكل جزءًا من نطاقها، وفق منهجية جديدة بهدف التحكم في تطور محفظة الشركات التابعة ومساهمات المؤسسات والمقاولات العمومية التي تندرج في نطاقها، مع الأخذ بعين الاعتبار للتوجهات الجديدة لإصلاح القطاع العام.

علاوة على ذلك، على الرغم من كون التعاقد متعدد السنوات بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية الأداة الأنسب لقيادة إعادة النظر في النماذج الاقتصادية لبعض المؤسسات والمقاولات العمومية التي تعاني من مشاكل هيكلية منذ عدة سنوات، طبقا لما تنص عليه المادتين 35 و36 من القانون - الإطار سالف الذكر، لم يتم توقيع سوى عقدي برنامج بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية ذات الرهانات الاستراتيجية للدولة خلال الفترة 2018-2023، يخصان الصندوق المغربي للتقاعد وشركة الخطوط الملكية المغربية. وتجدر الإشارة إلى بدء العمل في إعداد عدة عقود برامج منذ عدة سنوات. فعلى سبيل المثال، لم تتم بعد ترجمة مذكرتي التفاهم بين الدولة والمكتب الوطني للسكك الحديدية (الموقعة في 25 يوليو 2019) وبين الدولة والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب (الموقعة في نونبر 2022) إلى عقدي برنامج كما كان مسطرا.

ويجدر التذكير بالشروع في وضع دليل للتعاقد وصل إلى مرحلة متقدمة في صياغته، سيتم اعتماده بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالاقتصاد والمالية، بهدف إعطاء زخم جديد لآلية التعاقد في خدمة إعادة هيكلة المؤسسات والمقاولات العمومية. ويكمل هذا الدليل المقتضيات التنظيمية لمشروع المرسوم الذي يحدد الحالات التي يجب فيها إبرام عقود البرامج بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية طبقا للمادة 36 من القانون الإطار سالف الذكر.

بالنسبة لموضوع التعاقد، أفادت وزارة الاقتصاد والمالية أن عدة مشاريع عقود برامج توجد في مراحل متقدمة من الإعداد في أفق إبرامها، من بينها المكتب الوطني للسكك الحديدية وبريد المغرب والشركة الوطنية للنقل والوسائل اللوجستيكية. كما أن مسار إعداد عقود البرامج وإبرامها تعتريه عدة صعوبات وإكراهات تستدعي توضيح الرؤية فيما يخص الاستراتيجية القطاعية وبرنامج إعادة الهيكلة بالإضافة إلى وضوح الأهداف وبرامج التمويل وتحديد المسؤوليات بدقة.

---

[4] من ضمنها 517 شركة تابعة.

2. ضرورة تسريع وتيرة إعداد واعتماد النصوص التشريعية والتنظيمية اللازمة لتنزيل الإصلاح

ينص القانون-الإطار رقم 50.21 على وضع خمسة نصوص تشريعية وخمسة نصوص تنظيمية تطبيقية له، كما ينص القانون رقم 82.20، المشار إليه أعلاه، على وضع أربعة نصوص تنظيمية تطبيقية له. غير أنه، على الرغم من أن وزارة الاقتصاد والمالية قد حددت، في برنامجها التشريعي، جدولًا زمنيًا يمتد على مدى سنتي 2022 و2023، لإعداد النصوص القانونية اللازمة لتنزيل الإصلاح والشروع في مسطرة المصادقة عليها، فإن غالبية النصوص التشريعية والتنظيمية المشار إليها لم تُنشر بعد.

وفي هذا الصدد، لم يتم نشر سوى قانون واحد ومرسومين، من بين النصوص القانونية العشرة المنصوص عليها في القانون-الإطار رقم 50.21، ويتعلق الأمر بالقانون رقم 40.22 المتعلق بتحديد عدد المتصرفين المستقلين وشروط ومسطرة تعيينهم في الأجهزة التداولية للمقاولات العمومية والمرسوم رقم 2.22.581 المتعلق بتحديد شروط وكيفيات تعيين ممثلي الدولة في الأجهزة التداولية للمؤسسات والمقاولات العمومية والمرسوم رقم 2.22.582 المتعلق بتحديد شروط وكيفيات تعيين الأعضاء المستقلين في الأجهزة التداولية للمؤسسات العمومية ومبالغ وكيفيات صرف التعويضات الممنوحة لهم.

كما تم نشر ثلاثة مراسيم من بين المراسيم الأربعة التي ينص عليها القانون رقم 82.20، سالف الذكر، ويتعلق الأمر بالمرسوم رقم 2.22.796 المتعلق بتأليف هيئة التشاور حول السياسة المساهماتية للدولة وكيفيات سيرها والمرسوم رقم 2.22.964 المتعلق بتعيين ممثلي الدولة في مجلس إدارة الوكالة، مع العلم أن كيفيات تعيين الأعضاء المستقلين في مجلس إدارة الوكالة قد أدرجت في المرسوم رقم 2.22.582 المذكور أعلاه. وبالتالي لازال هناك مرسوم واحد لم يتم نشره، يتعلق بكيفيات معالجة طلبات إبداء الرأي وطلبات الترخيص فيما يتعلق بعمليات المحفظة وعمليات رأس المال (إحداث الشركات التابعة والمساهمات وبيع الأصول...) للمؤسسات والمقاولات العمومية التي تشكل جزءًا من نطاق الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة.

> في إطار تعقيبها أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية أن مشاريع القوانين التي لم يتم نشرها بعد توجد في مراحل متقدمة من صياغتها في أفق وضعها في مسطرة المصادقة، خاصة مشاريع قوانين إصلاح منظومة الحكامة والمراقبة المالية للدولة على المؤسسات والمقاولات العمومية، تحديد نظام الخوصصة وإحداث هيئة مركزية تتولى القيام بحل وتصفية المؤسسات والمقاولات العمومية. أما بالنسبة للنصوص التنظيمية، فقد تم وضع مشروع المرسوم المتعلق بالحالات التي يتم فيها إبرام عقود البرامج مع الدولة في مسطرة المصادقة منذ 20 أبريل 2023، كما سيتم وضع مشروع المرسوم المتعلق بالمصادقة على ميثاق الممارسات الجيدة لحكامة المؤسسات والمقاولات العمومية بمجرد إنهاء المشاورات مع اللجنة الوطنية لحكامة المقاولة، بينما يوجد مشروع المرسوم المتعلق بتقييم الملك العام للدولة الموضوع رهن إشارة المؤسسات والمقاولات العمومية في طور الدراسة.

3. تفعيل الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة يبقى رهينا باعتماد التوجهات الاستراتيجية للسياسة المساهماتية للدولة

بعد تعيين المدير العام للوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة، في شهر يوليوز 2022، تم تعيين ممثلي الدولة الخمسة في مجلس إدارتها بموجب المرسوم رقم 2.22.964 بتاريخ 8 دجنبر 2022، غير أنه لم يتم بعد تعيين ثلاثة متصرفين مستقلين، وفقًا لأحكام المرسوم رقم 2.22.582، سالف الذكر من أجل استكمال تركيبة مجلس الإدارة كما هي منصوص عليها في المادة 13 من القانون رقم 82.20 القاضي بإحداث الوكالة الوطنية.

اتخذ مجلس إدارة الوكالة قرارات مهمة خلال اجتماعه الوحيد المنعقد بتاريخ في 12 دجنبر 2022، قبل أن يتم تعيين المتصرفين المستقلين، حيث صادق على خارطة الطريق لإعداد السياسة المساهماتية للدولة، كما اعتمد نموذج التمويل والهيكل التنظيمي ونظامي الموظفين والصفقات، مما من شأنه أن يؤثر على سير أشغال المجلس وحكامة الوكالة، خاصة وأن آلية المتصرف المستقل تعتبر من بين

الإضافات الرئيسية التي أتى بها الإصلاح من أجل تعزيز فعالية هيئات حكامة المؤسسات والمقاولات العمومية. وتجدر الإشارة إلى أنه لم يتم، أيضا، تشكيل لجنتي التدقيق والإستراتيجية والاستثمار المنصوص عليهما في المادة 17 من القانون 82.20 سالف الذكر.

ومن ناحية أخرى، اتخذت الوكالة الإجراءات اللازمة لضمان تمثيلتها داخل مجالس إدارة جميع المؤسسات والمقاولات العمومية التابعة لها (باستثناء صندوق محمد السادس للاستثمار) وفي اللجان المتخصصة المنبثقة عنها (التدقيق، الإستراتيجية والاستثمار والحكامة والتعيينات والأجور) وفي 25 شركة تابعة للمقاولات العمومية. وبالإضافة إلى ذلك، وضعت مسطرة لتعيين المتصرفين المستقلين وعممتها، في 23 يوليوز 2023، على المؤسسات والمقاولات العمومية التابعة لها بهدف اعتمادها من قبل الهيئات التداولية من أجل الشروع في اختيار وتعيين هؤلاء المتصرفين.

> في جوابها، أوضحت الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة وتتبع نجاعة أداء المؤسسات والمقاولات العمومية أنه من المرتقب أن يتم استكمال تركيبة المجلس الإداري بتعيين الأعضاء الثلاثة المستقلين خلال الدورة المقبلة للمجلس.

كما شرعت الوكالة، بمساعدة تقنية من مكتب للدراسات، في إعداد مشروع السياسة المساهماتية للدولة، الذي بلغ مرحلة متقدمة من الإعداد بهدف تقديمه للمصادقة عليه من قبل السلطات الحكومية المختصة. حيث تم عقد اجتماعات مع عدة وزارات ومؤسسات معنية بالموضوع، بما في ذلك المجلس الأعلى للحسابات، خلال الفترة الممتدة من 22 فبراير إلى 20 مارس 2023، للمساهمة في إعداد هذا المشروع. وقد لاحظ المجلس أن إعداد هذا المشروع تم، في انتظار اعتماد التوجهات الاستراتيجية لهذه السياسة طبقا للمادة 3 من القانون رقم 82.20 القاضي بإحداث الوكالة الوطنية.

> في جوابها، أوضحت رئاسة الحكومة أن إحداث وتفعيل الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة من ضمن أولويات برنامج العمل الحكومي للفترة 2021-2026.
>
> وأشارت الوكالة إلى أن الأشغال المنجزة فيما يتعلق بإعداد مشروع السياسة المساهماتية للدولة تعتبر ضرورية وستمكنها من مباشرة المراحل القادمة، فور المصادقة على التوجهات الإستراتيجية، باقتراح مشروع السياسة المساهماتية للدولة وخارطة الطريق الخاصة بها لتنزيلها من طرف المؤسسات والمقاولات العمومية التي تندرج في نطاق الوكالة.

علاوة على ذلك، تم تسجيل انتقال ثلاث مؤسسات عمومية تابعة للوكالة من المراقبة القبلية إلى المراقبة المواكبة، كما هو منصوص عليه في المادة 30 من القانون رقم 82.20 سالف الذكر، وذلك بموجب المرسوم رقم 2.23.128 بتاريخ 24 أبريل 2023، وهي المكتب الوطني للمطارات والمكتب المغربي للملكية الصناعية والتجارية والمكتب الوطني للصيد، بعد التأكد من توفرها على أدوات التدبير المنصوص عليها في المادة 17 من القانون 00-69 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى. غير أن المؤسسات العمومية الخمسة المتبقية، وهي وكالة تهيئة ضفتي أبي رقراق، ووكالة تهيئة موقع بحيرة مرتشيكا، والوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية، ووكالة الغرب العربي للأنباء، والمختبر الرسمي للتحاليل والأبحاث الكيماوية، انتقلت للمراقبة المواكبة تلقائيا، عند انتهاء فترة الستة أشهر المنصوص عليها في المادة 30 المذكورة أعلاه، دون التأكد من استيفاء شرط توفر أدوات التدبير المنصوص عليها في المادة 17 سالفة الذكر.

> أفادت الوكالة فيما يتعلق بانتقال المؤسسات العمومية التابعة لنطاق تدخلها من المراقبة القبلية إلى المراقبة المواكبة، أنه قد تمت مواكبة جميع هذه المؤسسات بشكل استباقي من أجل تأهيل أدوات تدبيرها.

بالإضافة إلى ذلك، لم يتم تحويل أي مؤسسة عمومية تابعة للوكالة إلى شركة مجهولة الاسم كما هو منصوص عليه في المادة 28 من القانون رقم 82.20، المشار إليه أعلاه، مع العلم أن الوكالة ملزمة باحترام آجال خمس سنوات، ابتداء من 26 يوليوز 2021، لتحويل المؤسسات العمومية الخمس عشرة التابعة لها، طبقا للمادة 60 من القانون رقم 50.21 سالف الذكر. وبهذا الخصوص، تجدر الإشارة إلى أن الوكالة برمجت في خطة عملها، برسم سنة 2023، خمس مؤسسات ذات أولوية، وهي المكتب الوطني للمطارات والمكتب الوطني للسكك الحديدية والمكتب المغربي للملكية الصناعية

والتجارية ووكالة المغرب العربي للأنباء والمكتب الوطني للهيدروكربورات والمعادن. بالإضافة إلى ذلك، تم إطلاق دراسات لدعم المؤسسات العمومية التي تعاني من مديونية مفرطة، ولا سيما المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب والمكتب الوطني للسكك الحديدية، في هيكلة أدوات تمويل مبتكرة من شأنها تحسين صحتها المالية بهدف تحويلها إلى مقاولات عمومية.

> أوضحت الوكالة بخصوص تحويل المؤسسات العمومية إلى شركات مساهمة، أنه من الضروري التأكيد على دور ومسؤوليات الوزارات الوصية التي تعتبر بحكم اختصاصاتها فاعلا رئيسيا في إدراج مشاريع القوانين في مسطرة المصادقة وتسريع وتيرتها.

وأخيرًا، أطلقت الوكالة مشروعين لوضع نظامين لتقييم نجاعة أداء المؤسسات والمقاولات العمومية وإعداد بيانات مالية مجمعة للدولة المساهمة تغطي المؤسسات والمقاولات العمومية والشركات التابعة التي تقع ضمن نطاق اختصاص الوكالة كما هو منصوص علية في الفقرتين ط) و ل) من المادة 7 من القانون رقم 82.20 القاضي بإحداث الوكالة الوطنية.

4. تفعيل صندوق محمد السادس يتطلب إنهاء عملية اختيار أول الصناديق القطاعية والموضوعاتية

بعد تعيين المدير العام لصندوق محمد السادس للاستثمار في أكتوبر 2022، عقد مجلس إدارة الصندوق اجتماعه الأول في 29 دجنبر 2022 تحت رئاسة وزيرة الاقتصاد والمالية وبحضور أربع سلطات حكومية[5]. وقدم المدير العام، خلال هذا الاجتماع، النموذج التنظيمي للصندوق والقواعد الرئيسية لحكامته ونموذجه التشغيلي.

كما عقد مجلس إدارة الصندوق اجتماعه الثاني، في 16 مارس 2023، تحت رئاسة وزيرة الاقتصاد والمالية وبحضور خمس سلطات حكومية [6]، لاعتماد خارطة طريق الصندوق للسنوات القادمة، ولا سيما طبيعة التدخلات والقواعد العامة لتخصيص الموارد، كما تم إنشاء لجنتي التدقيق والاستراتيجية والاستثمار.

غير أن هذين الاجتماعين عقدا دون استكمال تركيبة المجلس، كما هي منصوص عليه في المادة 7 من القانون رقم 20.76 الذي تم بموجبه إحداث صندوق محمد السادس للاستثمار. حيث لا يزال هناك أربعة متصرفين مستقلين يظل تعيينهم رهينا بتفعيل المسطرة المنصوص عليها في القانون رقم 40.22 المتعلق بعدد المتصرفين المستقلين وشروط وإجراءات تعيينهم في الهيئات التداولية للمقاولات العمومية الذي نشر بالجريدة الرسمية بتاريخ 17 يوليوز 2023.

بالإضافة إلى ذلك، عقد المدير العام للصندوق اجتماعات مع العديد من المستثمرين الدوليين لتعبئة الموارد المالية الضرورية والخبرة اللازمة لتفعيل الصندوق. وفي هذا الإطار، وقع صندوق محمد السادس للاستثمار وشركة التمويل الدولية[7] اتفاقية شراكة لتحديد مشاريع البنية التحتية المستدامة ذات الأثر الكبير على القطاعات الإستراتيجية في المغرب وتقديم حلول تمويل ملائمة لتمكين إنجازها. وفي هذا الصدد، تم الشروع في مشاورات مع المستثمرين العموميين الرئيسيين وبعض المستثمرين الدوليين لتحديد المشاريع الاستراتيجية ومشاريع البنية التحتية التي سيساهم فيها الصندوق بجزء من التمويل مقابل مساهمة أقلية في رأس المال (التدخل في رأس المال). كما شرع الصندوق، بدعم من بعض الشركاء الوطنيين والدوليين، في هيكلة وتقديم أداة مالية على شكل ديون ثانوية يمكن للمقاولات المغربية أن تستفيد منها من خلال النظام البنكي والشركة الوطنية للضمان ولتمويل المقاولة (ديون ثانوية مقترنة بديون بنكية) والتي يجري إعداد الاتفاقيات الخاصة بها.

علاوة على ذلك، تم الشروع في الإجراءات المتعلقة بإحداث الصناديق القطاعية والموضوعاتية المنصوص عليها في المادة 4 من القانون رقم 20.76 سالفة الذكر. حيث أطلق صندوق محمد السادس

---

[5] السلطات الحاضرة أو الممثلة.

[6] السلطات الحاضرة أو الممثلة.

[7] مؤسسة التمويل الدولية (IFC اختصارًا) هي منظمة تابعة لمجموعة البنك الدولي مكرسة للقطاع الخاص.

للاستثمار، في 8 مايو 2023، أول دعوة للتعبير عن الاهتمام من أجل اختيار شركات التدبير التي ستتولى إحداث وإدارة الصناديق القطاعية والموضوعاتية. وقد لقيت هذه الدعوة تجاوبا كبيرا من لدن شركات التدبير على المستويين الوطني والدولي. حيث تم تقديم ما مجموعه 46 طلبًا، تغطي مجموعة واسعة من القطاعات والموضوعات، 24 منها مقدمة من شركات وطنية، 17 من قبل شركات دولية و5 من قبل تجمعات مختلطة. كما تم إتمام جلسات الاستماع لعروض شركات التدبير المرشحة بهدف إتمام الاختيار المبدئي قبل نهاية السنة، باعتباره مرحلة مهمة في تفعيل أنشطة الصندوق المتعلقة بتعزيز عرض تمويل مشاريع الاستثمارات لفائدة المقاولات المغربية. ومن المرتقب أن تتولى شركات التدبير جلب أموال إضافية من مستثمرين آخرين واستكمال الإجراءات الإدارية لدى الهيئة المغربية لسوق الرساميل عند الاقتضاء.

ثالثا. التوصيات

على ضوء ما سبق، يعيد المجلس الأعلى للحسابات تأكيد التوصيتين اللتين أصدرهما في تقريره السنوي لسنة 2021 وتسريع تنزيلهما، وتتعلقان ب:

- **تحديد التركيبة المستهدفة لمحفظة المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وتحديد برمجة متعدد السنوات للإجراءات اللازمة لبلوغها؛**
- **استكمال مجلسي الإدارة واللجان المتخصصة للوكالة الوطنية وصندوق محمد السادس للاستثمار، طبقا للقانون، وعقد اجتماعاتها بصفة منتظمة لتمكينهما من أداء مهامهما في التوجيه الاستراتيجي والمراقبة.**

كما يوصي المجلس بما يلي:

- **الشروع في نقل الملكية من الدولة إلى الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة بالنسبة للمساهمات التي تملكها في المؤسسات والمقاولات العمومية والشركات التابعة لها التي تدخل ضمن اختصاص هذه وتسريع تنفيذ إعادة هيكلة محفظة المؤسسات والمقاولات العمومية ذات الطابع التجاري؛**
- **الإسراع في إعداد واعتماد التوجهات الاستراتيجية للسياسة المساهماتية للدولة قبل مواصلة العمل على تطوير هذه السياسة؛**
- **إنهاء الإجراءات لاختيار شركات التدبير وإحداث الصناديق القطاعية والموضوعاتية لصندوق محمد السادس للاستثمار.**

الإصلاح الجبائي:
تنزيل تدريجي ومتواصل لمقتضيات القانون الإطار

يهدف الإصلاح الجبائي، موضوع القانون الإطار رقم 69.19 الصادر بتاريخ 26 يوليوز 2021، إلى وضع نظام جبائي فعال ومنصف ومتوازن ومنتج، من شأنه أن يتيح تعبئة الإمكانات الضريبية اللازمة لتمويل السياسات العمومية التي تتمحور حول التنمية الاقتصادية والإدماج والتماسك الاجتماعيين. وقد حدد هذا القانون الإطار الخطوط العريضة لهذا الإصلاح وآليات وكيفيات تنزيله. كما حدد أجل خمس سنوات ابتداء من غشت 2021، تاريخ نشره، لأجل التنزيل التدريجي للتدابير ذات الأولوية التي نص عليها.

أولا. الحصيلة المرحلية للإصلاح

بدأ التنزيل الفعلي لمقتضيات القانون الإطار، خلال سنة 2023. إذ سن قانون المالية لسنة 2023 مجموعة من التدابير التي ركزت بالأساس على إصلاح الضريبة على الشركات، إضافة إلى بعض الإجراءات على مستوى الضريبة على الدخل والضريبة على القيمة المضافة.

فبخصوص الضريبة على الشركات، تجلت أهم التدابير في مراجعة عامة لأسعار الضريبة على الشركات بهدف الوصول وفق مقاربة تدريجية، بحلول نهاية 2026، إلى أسعار مستهدفة في حدود 20% بالنسبة للشركات التي يقل ربحها الصافي عن 100 مليون درهم، و35% بالنسبة للشركات التي تحقق ربحا صافيا يساوي أو يفوق 100 مليون درهم، و40% بالنسبة للمؤسسات البنكية. كما تم التخفيض التدريجي، على مدى أربع سنوات، لسعر الضريبة المحجوزة من المنبع على عوائد الأسهم وحصص المشاركة والدخول المعتبرة في حكمها من 15 إلى 10% في أفق نهاية 2026. علاوة على ذلك، تم تخفيض سعر الحد الأدنى للضريبة على الشركات من 0,50 % إلى 0,25 %.

أما بخصوص الضريبة على الدخل، فقد نص قانون المالية لسنة 2023 على مجموعة من التدابير، منها مراجعة نظام تضريب المحامين والتخفيف من الضغط الضريبي على بعض أسعار الخصم والانخراط في العودة التدريجية إلى مبدأ تضريب الدخل العام ومراجعة كيفيات التضريب على دخل الربح العقاري ومراقبة هذه الضريبة، وكذا التنفيذ التدريجي لمبدأ فرض الضريبة على الدخل السنوي العام وإلزامية إيداع التصريح بالضريبة على الدخل المتعلق بالدخل الفلاحي المعفى وترشيد نظامي المقاول الذاتي والمساهمة المهنية الموحدة وتخفيض سعر الحد الأدنى للضريبة من 6 % إلى 4 % بالنسبة للمهن الحرة.

وبخصوص الضريبة على القيمة المضافة، تم بالأساس إجراء ملاءمة تستجيب لهدف حيادية هذه الضريبة بتوحيد سعرها المطبق على المهن الحرة للسعر العادي البالغ 20% بدلا من سعر 10% المعمول به حاليا في بعض المهن والتنصيص على الشروط التنظيمية للاستفادة من الإعفاء من الضريبة على القيمة المضافة للمعدات الفلاحية.

> ذكّرت رئاسة الحكومة بأهمية ورش إصلاح النظام الجبائي وأولويته بالنسبة للحكومة من خلال التنزيل التدريجي للأهداف الأساسية للقانون-الإطار رقم 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي. كما أكدت على انكباب الحكومة من خلال قانوني المالية لسنتي 2022 و2023 على تسريع الإصلاح الجبائي عبر إدخال مجموعة من التدابير والإجراءات الضريبية المقترحة في قانون-الإطار والتي همت أساسا إصلاح الضريبة على الشركات.

ثانيا. إجراءات الإصلاح المدرجة في مشروع قانون المالية لسنة 2024

تعتزم الحكومة، في إطار مشروع قانون المالية لسنة 2024، مواصلة تنزيل الأهداف المسطرة في القانون الإطار، سالف الذكر، والتي ترتبط بصفة رئيسة بالضريبة على القيمة المضافة، وذلك وفق مقاربة تدريجية كما كان الشأن بالنسبة للإجراءات التي جاء بها قانون المالية لسنة 2023 لضمان

رؤية واضحة للنظام الجبائي في أفق 2026. ويتوخى إصلاح هذه الضريبة بحسب المذكرة التقديمية لمشروع قانون المالية لسنة 2024، تحقيق الأهداف التالية في الفترة بين 2024 و2026:

- **أهداف اجتماعية**: دعم القدرة الشرائية للمواطن والتخفيف من آثار التضخم، وذلك بتعميم الإعفاء من الضريبة على القيمة المضافة المطبقة على المنتجات الأساسية ذات الاستهلاك الواسع لاسيما الأدوية والأدوات المدرسية؛
- **حيادية الضريبة التي كرسها الإصلاح**: للتخفيف على المقاولات من تأثير اختلاف أسعار الضريبة المطبقة بين مختلف مراحل الإنتاج، وذلك بالتقليص من عدد هذه الأسعار بالموازاة مع توسيع نطاق تطبيق الضريبة؛
- **تحقيق العدالة الضريبية**: من خلال إجراءات لإدماج القطاع غير المهيكل ومحاربة الغش الضريبي وترشيد الامتيازات الضريبية وتوضيح وملاءمة بعض المقتضيات سارية المفعول.

وهكذا فقد تضمن مشروع قانون المالية برسم 2024 الإجراءات التالية:

1. بخصوص الضريبة على القيمة المضافة: محاور هامة كانت موضوع مقتضيات جديدة

➢ تعميم الإعفاء من الضريبة ليشمل المنتجات الأساسية ذات الاستهلاك الواسع

يندرج هذا الإجراء في إطار تنزيل الهدف الاجتماعي الذي نص عليه القانون الإطار المتمثل في إعفاء المنتجات الأساسية ذات الاستهلاك الواسع. وهكذا، فقد نص مشروع قانون المالية لسنة 2024 توسيع نطاق الإعفاء من الضريبة على القيمة المضافة في الداخل وعند الاستيراد على منتجات معينة ليشمل جميع الأدوية وكذا اللفائف غير المرجعة للمنتجات الصيدلية والأدوات المدرسية والمواد التي تدخل في صناعتها دون الحق في الخصم، وكذا إعفاء مواد استهلاكية أخرى. كما أنه من المرتقب أن يشمل الإعفاء من الضريبة على القيمة المضافة مع الحق في الخصم، عمليات البيع والتسليم المتعلقة بالماء المخصص للاستعمال المنزلي التي تقوم بها الهيئات المكلفة بالتوزيع العمومي وكذا خدمات التطهير وعمليات إيجار عداد الماء المخصصة لنفس الاستعمال.وفي هذا الصدد، يثير المجلس الانتباه أن حيادية الضريبة على القيمة المضافة، في حالة الإعفاء تقتضي إمكانية استرجاع المقاولة لمبالغ الضريبة على القيمة المضافة التي تم دفعها في مختلف مراحل الإنتاج، وبالتالي فإن عدم الحق في الخصم من شأنه ألا يساعد على بلوغ هدف حيادية الضريبة على القيمة المضافة، التي يمكن اعتبارها في هذه الحالة كضريبة على الاستهلاك.

➢ اعتماد تدريجي لسعرين في أفق ثلاث سنوات القادمة

يتوخى مشروع قانون المالية لسنة 2024 التقليص من عدد أسعار الضريبة على القيمة المضافة المعمول بها حاليا (7% و10% و14% و20%) وحصرها في سعرين اثنين وهما 10% و20%. وحدد مشروع القانون، سالف الذكر، أجل ثلاث سنوات ابتداء من 2024 يتم فيها الرفع أو التخفيض التدريجي من السعرين الحاليين 7% و14% إلى إحدى القيمتين المستهدفتين: 10% أو 20%.

فعلى سبيل المثال، من المقترح أن يتم بشكل تدريجي، رفع سعر الضريبة على القيمة المضافة المطبق حاليا والمحدد في 7% على الماء المخصص للاستعمالات الأخرى غير الاستعمال المنزلي وكذا خدمات التطهير المقدمة من طرف الهيئات المكلفة بالتطهير وعمليات إيجار عداد الماء المخصصة لهذه الاستعمالات إلى 8% اعتبارا من فاتح يناير 2024 وإلى 9% ابتداء من فاتح يناير 2025 ثم إلى 10% ابتداء من بداية سنة 2026. كما سيتم الرفع التدريجي لسعر الضريبة على القيمة المضافة المطبق على الطاقة الكهربائية لينتقل من 14 % حاليا إلى 16% اعتبارا من فاتح يناير 2024 وإلى 18% ابتداء من يناير 2025 ثم إلى 20% بحلول سنة 2026.

وبخصوص مطابقة سعر الضريبة على القيمة المضافة المطبق على عمليات نقل المسافرين بين المدن باستثناء عمليات النقل السككي، فمن المقترح أيضا الرفع بشكل تدريجي من سعر 14% المطبق

حاليا إلى 16% اعتبارا من فاتح يناير 2024 وإلى 18 % ابتداء من 2025 ثم إلى 20% ابتداء من 2026.

في ما من المنتظر أن يعرف السعر الحالي للضريبة على القيمة المضافة المطبق على الطاقة الكهربائية ذات المصادر المتجددة، والمحدد في 14 % تخفيضا تدريجيا إلى 12% اعتبارا من فاتح يناير 2024 ثم إلى 10% بحلول سنة 2025. كما سيتم التخفيض التدريجي لسعر هذه الضريبة المطبق حاليا (14 %) على النقل الحضري ونقل البضائع عبر الطرق لينتقل إلى 13% ابتداء من فاتح يناير 2024 وإلى 12 % اعتبارا من فاتح يناير 2025 ثم إلى 10 % ابتداء من فاتح يناير 2026.

وفي هذا الصدد، وبالنظر إلى السياق الاقتصادي الخاص الذي يأتي فيه هذا الإصلاح، والذي يعرف إجراءات تهدف إلى الحد من آثار التضخم، وأخذا بعين الاعتبار تأثير الضريبة على القيمة المضافة على الأثمان، يثير المجلس الانتباه إلى أهمية إجراء تقييم للأثر المتوقع للتغييرات التي ستطرأ على أسعار الضريبة على ميزانيات الأسر وعلى مستويات الأثمان.

ونظرا للتنزيل التدريجي لأسعار الضريبة على القيمة المضافة خلال ثلاث سنوات، التي ستعرف تطبيق عدة أسعار، فإن المجلس يثير الانتباه كذلك إلى ضرورة الأخذ بعين الاعتبار تأثير هذه التغييرات المبرمجة في كل سنة على التزامات المقاولات وعلى الأثمان.

➢ إدماج القطاع غير المهيكل وترشيد الامتيازات الضريبية

في إطار إدماج القطاع غير المهيكل ومحاربة الغش الضريبي، اعتمد مشروع قانون المالية لسنة 2024 المقتضيات التالية.

- **إحداث نظام التصفية الذاتية للضريبة على القيمة المضافة**

وذلك بوضع نظام اختياري يسمح للأشخاص الممارسين لنشاط خاضع للضريبة على القيمة المضافة من خصم مبالغ هذه الضريبة المطبقة على مشترياتهم، لدى موردين خارج نطاق تطبيق الضريبة على القيمة المضافة أو الذين يستفيدون من الإعفاء من هذه الضريبة دون الحق في الخصم، وتستثنى من ذلك عمليات اقتناء الأراضي والمنتجات الفلاحية.

- **إحداث نظام جديد لحجز الضريبة على القيمة المضافة في المنبع**

بهدف التشجيع على الشفافية الضريبية ومحاربة الإدلاء بفواتير غير صحيحة، سيتم من طرف الزبناء الخاضعين للضريبة حجز مبلغ الضريبة على القيمة المضافة المستحقة برسم العمليات الخاضعة للضريبة والمقدمة من طرف موردي السلع والأشغال الذين لا يدلون لهؤلاء الزبناء بشهادة إلكترونية مقدمة من طرف الإدارة الضريبية منذ أقل من ستة أشهر، تثبت انتظام وضعيتهم الجبائية برسم الالتزامات بالتصاريح وأداء الضرائب والرسوم المنصوص عليها في المدونة العامة للضرائب. ولا يلزم بالقيام بالحجز في المنبع كل من الدولة والجماعات الترابية وكذا المؤسسات العمومية والأشخاص الاعتباريون الخاضعون للقانون العام والملزمون بتطبيق النصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية.

ويهم كذلك الحجز في المنبع بنسبة 75 % من مبلغ الضريبة المستحقة على عمليات تقديم الخدمات التي تحدد لائحتها بنص تنظيمي. وفي حالة وجود ضريبة قابلة للخصم لا يمكن استنزالها نتيجة تطبيق هذا الحجز في المنبع، يتم إرجاع هذه الضريبة وفق إجراءات محددة بنص تنظيمي.

- **إعادة إدراج إلزامية الاحتفاظ لمدة خمس سنوات بأموال الاستثمار المقيدة في الأصول الثابتة**

لأجل ترشيد الامتيازات الضريبية ومحاربة عمليات الغش، سيتم الرجوع إلى إلزامية الاحتفاظ بالمنقولات التي استفادت أثناء عملية الشراء من الإعفاء من الضريبة على القيمة المضافة أو من حق خصمها، وذلك في حساب الأصول الثابتة لمدة 60 شهرا، وفي حالة عدم الاحتفاظ بها يلزم المستفيد

من الإعفاء أو الخصم بأداء قيمة الإعفاء أو الخصم الذي استفاد منه في البداية مع نقص المبلغ المقابل للأشهر التي مرت على تاريخ اقتناء هذه المنقولات.

- **توسيع نطاق تطبيق الضريبة على القيمة المضافة ليشمل التجارة الرقمية**

يتجلى الهدف في إرساء أساس قانوني لتقييم الخدمات الإلكترونية، وذلك بمراجعة قواعد إقليمية الضريبة على القيمة المضافة لكي يتم فرض الضريبة حسب مكان إقامة المستهلك وفقا للمعايير الدولية المعمول بها، وكذلك إلزامية تعريف الموردين لهذه الخدمات الإلكترونية غير المقيمين عبر منصة إلكترونية وإلزامية التصريح برقم المعاملات المحقق وأداء الضريبة المستحقة بالمغرب. وسيتم تحديد كيفية تطبيق هذا الإجراء بنصوص تنظيمية.

- **مراجعة نظام الضريبة على القيمة المضافة المطبق على أموال الاستثمار المنجزة من طرف مؤسسات التعليم أو التكوين المهني**

في إطار ترشيد الامتيازات الضريبية، يقترح مشروع القانون، سالف الذكر، أن تخضع مؤسسات التعليم الخاصة والتكوين المهني التي كانت تستفيد من الإعفاء من الضريبة على القيمة المضافة في الداخل وحين الاستيراد على تجهيزاتها المسجلة بحسابات الأصول لمدة لا تقل عن 36 شهرا ابتداء من تاريخ الشروع في مزاولة النشاط لنفس المعالجة الضريبية المطبقة على باقي القطاعات والأشخاص المعتبرين خارج مجال تطبيق الضريبة على القيمة المضافة والذين لا يستفيدون من الإعفاء من هذه الضريبة، وذلك وفقا للقانون الإطار الذي ينص على أنه لا يمكن إحداث أي تحفيز جبائي في حالة ما إذا أمكن للمستفيدين من هذا التحفيز الحصول على امتياز مماثل بواسطة دعم عمومي مباشر. وسيتم تطبيق هذا الإجراء على مؤسسات التعليم الخصوصي أو التكوين المهني الذين سيشرعون في مزاولة أنشطتهم أو الذين سيحصلون على تراخيص البناء ابتداء من فاتح يناير 2024.

- **إحداث مبدأ تضامن مسيري المقاولات في مجال الضريبة على القيمة المضافة**

سعيا وراء تعزيز الوسائل لمحاربة الممارسات الهادفة إلى عدم أداء الضريبة على القيمة المضافة، يقترح مشروع قانون المالية إرساء مبدأ التضامن بخصوص جمع ودفع هذه الضريبة بين جميع الأشخاص الذين يمارسون بشكل مباشر أو غير مباشر وظائف إدارية أو تدبيرية في المقاولة، حيث أن هؤلاء الأشخاص سيصبحون مسؤولين بصفة تضامنية عن الضريبة التي تم جمعها وعدم دفعها للخزينة.

➢ تدابير هامة لملاءمة وتوضيح قواعد الوعاء للضريبة على القيمة المضافة

تم توضيح النظام الضريبي المطبق على إيجار المحلات المخصصة للاستخدام المهني غير المجهزة في ما يخص تطبيق الضريبة على القيمة المضافة، حيث سيصبح من اللازم على الأشخاص الذين استفادوا من الحق في خصم الضريبة على القيمة المضافة أو الإعفاء منها أثناء عملية اقتناء أو بناء محلات، تطبيق هذه الضريبة على زبنائهم برسم عمليات إيجار هذه المحلات.

كما همت هذه التدابير ملاءمة الغرامة المطبقة في حالة إيداع تصريح دائن بعد انصرام الأجل القانوني، مع باقي الغرامات المطبقة على التصاريح الأخرى المودعة خارج آجالها، بحيث سيتم تطبيق غرامة 15% إما من مبلغ الضريبة على القيمة المضافة للفترة المعنية أو من دين هذه الضريبة لنفس الفترة على ألا يقل مبلغ الغرامة عن 500 درهم.

وفي ما يخص سقوط الحق في الخصم، فقد تم، من جانب، توضيح أن تاريخ نشوء هذا الحق هو خلال الشهر الذي تم فيه الأداء. ومن جانب آخر، تم اقتراح تطبيق غرامة خاصة قدرها 15 % من مبلغ الضريبة على القيمة المضافة التي تم خصمها، بدون مسطرة، خارج أجل سنة من تاريخ نشوء الحق في الخصم، على ألا تقل هذه الغرامة عن 500 درهم.

ولأجل تفادي الفرض المزدوج للضريبة على القيمة المضافة بالنسبة للأتاوى والحقوق المرتبطة بالتراخيص التي تدخل قيمتها في قاعدة احتساب الضريبة حين الاستيراد، سيتم إعفاء هذه الأتاوى والحقوق من الضريبة على القيمة المضافة في الداخل.

كما تم تحيين قائمة المواد والتجهيزات المستعملة في تنقية الدم المعفاة من الضريبة على القيمة المضافة في الداخل وحين الاستيراد، لتشمل جميع المواد والتجهيزات المستعملة في تصفية الدم.

وتضمنت إجراءات الملاءمة توسيع الإعفاء من الضريبة على القيمة المضافة، ليشمل خدمات الصيانة والإصلاح والتحويلات المتعلقة بالمعدات والتجهيزات العسكرية المقتناة من طرف الأجهزة المكلفة بالدفاع الوطني والأجهزة المكلفة بالأمن والحفاظ على النظام العام.

وأخيرا، همت الإجراءات ملاءمة النظام الضريبي المطبق على مسحوق الحليب الذي يقترح إعفاؤه من الضريبة على القيمة المضافة دون الحق في الخصم مع باقي المنتجات المشتقة من الحليب المعفاة دون الحق في الخصم والتي لا تستفيد من استرداد الضريبة على القيمة المضافة غير الظاهرة.

> ذكرت رئاسة الحكومة بالإجراءات الجبائية التي تم إدراجها في مشروع قانون المالية لسنة 2024 والتي تهم أساسا مواصلة إصلاح الضريبة على القيمة المضافة وإدماج القطاع غير المهيكل وترشيد الامتيازات الضريبية ومحاربة الغش الضريبي.

2. بخصوص الضريبة على الدخل

يقترح مشروع قانون المالية لسنة 2024، حق خصم الاشتراكات الاجتماعية في نظام التغطية الإجبارية على المرض والتقاعد بالنسبة للمهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء، الخاضعين للضريبة على الدخل وفق نظام النتيجة الصافية الحقيقية أو نظام النتيجة الصافية المبسطة.

كما ينص المشروع سالف الذكر على أن المبالغ المحجوزة في المنبع وفق الدخول والأرباح الناشئة عن رؤوس الأموال المنقولة والدخول الإجمالية التي يحصل عليها الأشخاص الذاتيون أو الاعتباريون غير المقيمين، والدخول العقارية والأتعاب أو العمولات أو أجور السمسرة أو المكافآت الأخرى، من قبل الإدارات والمحاسبين العموميين تدفع مباشرة إلى المحاسبين العموميين التابعين للخزينة العامة للمملكة.

3. بخصوص الضريبة على الشركات

ينص مشروع قانون المالية لسنة 2024 على أن المبالغ المحجوزة في المنبع على عوائد الأسهم وحصص المشاركة والدخول المعتبرة في حكمها، وحاصلات التوظيفات المالية ذات الدخل الثابت، وعائدات شهادات الصكوك، والمبالغ الإجمالية المقبوضة من الأشخاص الذاتيين أو الاعتباريين غير المقيمين، والمكافآت المخولة للغير، من قبل الإدارات والمحاسبين العموميين تدفع مباشرة إلى المحاسبين العموميين التابعين للخزينة العامة للمملكة.

4. بخصوص رسوم التسجيل

يهدف الإجراء إلى مطابقة أسعار رسوم التسجيل المطبقة على عقود منح السكن لمنخرطي الجمعيات السكنية مع أسعار هذه الرسوم التي تخضع لها عقود منح السكن في إطار التعاونيات السكنية، والمحددة في قيمة ثابتة عند توفر شروط حددتها المدونة العامة للضرائب في نسبة 4 % في حالة انتفاء هذه الشروط.

5. إجراءات مشتركة

تضمن مشروع قانون المالية لسنة 2024 مقتضيات أخرى جاءت كالتالي:

- **إرساء مبدأ الحق في تدارك الخطأ يسمح للخاضعين للضريبة بالتصحيح التلقائي للتصاريح الضريبية**

في إطار تعزيز حقوق الملزمين وتعزيز الثقة بينهم وبين الإدارة الضريبية، تهدف مقتضيات مشروع قانون المالية إلى إرساء نظام يؤسس لمبدأ الحق للملزم في الخطأ وإمكانية التسوية وبصفة تلقائية لتصريحاته التي كانت موضوع إخلالات رصدتها الإدارة الضريبية، والتي يمكن أن يحصل عليها الخاضع للضريبة بطلب منه، فضلا عن إمكانية الدفع التلقائي لأداءات تكميلية. ويجب أن تصحب التصريحات التصحيحية التي يقوم بها الخاضع للضريبة بمذكرات توضيحية يعدها مراقب حسابات أو خبير محاسبي أو محاسب معتمد تحدد التصحيحات التي تم إجراؤها عقب الإخلالات التي رصدتها

الإدارة الضريبية والإخلالات التي تم رصدها من لدن مراقب الحسابات أو الخبير محاسبي أو المحاسب المعتمد.

➢ **تحسين وتبسيط مساطر الفحص لمجموع الوضعية الضريبية للأشخاص الذاتيين**

وذلك في إطار عمليات الفحص التي تقوم بها الإدارة الضريبية على التصاريح المرتبطة بالمداخيل بخصوص الضريبة على الدخل، بوضع مسطرة تواجهية مبسطة تضمن حقوق الخاضعين للضريبة وتسمح بحوار متواصل مع الإدارة الضريبية خلال مختلف المراحل مع حق تقديم الطعن أمام اللجنة الوطنية للنظر في الطعون الضريبية أو أمام المحاكم المختصة عند الاقتضاء.

➢ **تبسيط المسطرة المتعلقة بالتعسف في استعمال حق يخوله القانون**

يتعلق الأمر بحذف الطعن أمام اللجنة الاستشارية للنظر في الطعون المتعلقة بالتعسف في استعمال حق يخوله القانون، والإبقاء على تقديم هذه الطعون أمام اللجنة الوطنية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة.

➢ **توضيح مبدأ عدم الجمع بين الامتيازات الضريبية وإجراءات دعم الاستثمار المنصوص عليها في ميثاق الاستثمار**

تنص مدونة الضرائب في المادة 165على عدم جواز الجمع بين الامتيازات الضريبية وامتيازات أخرى تمنحها مقتضيات قانونية أخرى لتشجيع الاستثمار، وتنص المدونة كذلك على منع الجمع بين أسعار مخفضة للضريبة على الدخل والضريبة على الشركات مع تطبيق امتيازات أخرى تتعلق بحساب الاهتلاك أو أي تخفيض آخر تنص عليه المدونة. وحيث، بحسب توجهات السياسة الضريبية، لا تتعارض الامتيازات الضريبية العادية التي تنص عليها مدونة الضرائب مع أهداف السياسة الرامية لدعم الاستثمار كما حددها ميثاق الاستثمار، فقد تم نسخ المادة سالفة الذكر من مدونة الضرائب لتفادي اختلاف في تأويل هذا المبدأ.

➢ **إعادة إحداث الإجراء المتعلق بالتسوية الطوعية للوضعية الجبائية للخاضعين للضريبة**

بهدف تعزيز الثقة بين الإدارة الضريبية والملزمين سيتم وبصفة استثنائية برسم سنة 2024 إعادة وضع الإجراء المتعلق بالتسوية الطوعية للوضعية الجبائية للخاضعين للضريبة كما أقره قانون المالية لسنة 2020. وتهم هذه التسوية الأشخاص الذاتيين برسم الأرباح والدخول الخاضعة للضريبة داخل المغرب والذين لم يودعوا تصريحاتهم قبل فاتح يناير 2024 والتي كانت مصدر الأصول وتمويل نفقات معينة. كما أنه لن يتم احتساب مبالغ هذه الأصول والنفقات موضوع التصريح وأداء مساهمة قدرها 5 % من هذه القيم، لا في قاعدة فرض الضريبة خلال المراقبة الضريبية برسم السنوات التي لم يطلها التقادم، ولا ضمن الدخل العام في إطار مسطرة مراجعة مجموع الوضعية الضريبية للأشخاص الذاتيين كما تنص على ذلك المادة 216 من مدونة الضرائب.

6. الأهداف المرتبطة بمراجعة القواعد المتعلقة بجبايات الجماعات الترابية والرسوم شبه الضريبية

بالنظر إلى عدم وضع رؤية واضحة لكيفية وآجال تنفيذ إصلاح جبايات الجماعات الترابية، لم يتم بعد اتخاذ أي إجراء ملموس في إطار الإصلاح الجبائي الشامل الذي نص عليه القانون الإطار سالف الذكر.

> أكدت رئاسة الحكومة على أن الحكومة ستعمل على مراجعة القواعد المتعلقة بجبايات الجماعات الترابية وملاءمتها مع الأحكام المنظمة لضرائب الدولة في مجال الوعاء والتحصيل والمراقبة والمنازعات والمساطر والخدمات الإلكترونية، وذلك من أجل تحقيق التنمية الترابية وتعزيز العدالة المجالية.

ثالثا. التوصيات

سبق للمجلس في تقريره السنوي برسم سنة 2021، أن أثار الانتباه إلى عدم وضوح الرؤية بشأن إصلاح الضريبة على الدخل في قانون مالية سنة 2023، حيث لم يتضمن تدابير وآجال لإجراءات في الفترة المحددة لتنزيل القانون الإطار بخصوص "إعادة النظر في الجدول التصاعدي لسعر الضريبة على الدخل" وفقا للمادة الرابعة منه.

كما أصدر المجلس توصيات بخصوص الإصلاح الجبائي، تضمنت توصية تتعلق بتنزيل إصلاح الضريبة على القيمة المضافة والتي كانت محور الإجراءات التي جاء بها مشروع قانون المالية لسنة 2024، في حين أن باقي التوصيات لم يتم اتخاذ أي إجراء بخصوصها.

وبناء على ما سبق، فإن المجلس يسجل مواصلة الحكومة لتنزيل القانون الإطار رقم 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي، ويعيد التأكيد على التوصيات التالية:

- **مواصلة الجهود لتنزيل إصلاح الضريبة على الدخل مع تحديد جدولها الزمني على غرار الضريبة على الشركات والضريبة على القيمة المضافة، والتواصل بشأن أثر التغييرات المحدثة أو المبرمجة على الميزانية؛**
- **الإسراع في بلورة وتنفيذ خارطة طريق لتنزيل الإصلاح المتعلق بمراجعة جبايات الجماعات الترابية والرسوم شبه الضريبية، وذلك وفقا للأهداف المسطرة في القانون الإطار، سالف الذكر، خصوصا المادتين 9 و13 منه؛**
- **إجراء تقييم دوري للأثر الاجتماعي والاقتصادي للامتيازات الضريبية الممنوحة من أجل مواصلة توجيه القرارات بشأن "الاحتفاظ بها أو مراجعتها أو حذفها حسب الحالة"، وفقًا للفقرة الأخيرة من المادة 8 من القانون الإطار، سالف الذكر، ودعمًا لعملية توسيع الوعاء الضريبي وفق ما هو منصوص عليه في المادة 4 من نفس القانون.**

كما يوصي المجلس بإجراء تقييم للأثر المنتظر للتغييرات المزمع إجراؤها على أسعار الضريبة على القيمة المضافة على مستويات الأثمان والتواصل بشأن هذا التقييم.

إصلاح المالية العمومية:
ورش بحاجة إلى مزيد من التفاعل والفعالية لتحقيق غاياته

في إطار التتبع الذي شرع المجلس في إنجازه حول أهم المستجدات التي أتى بها القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، الصادر بتاريخ 2 يونيو 2015 والذي دخلت مقتضياته تدريجيا حيز التنفيذ بين 2016 و2021، ومن خلال نتائج مختلف الأعمال التي يقوم بها المجلس والمرتبطة بتنزيل الإصلاحات الرئيسية للمالية العمومية، تم تسجيل التقدم الحاصل في أهم هذه الإصلاحات.

ومواصلة للتتبع الذي قام المجلس بنشر خلاصاته في تقريره السنوي برسم سنة 2021، وتأكيدا منه على أهمية إنجاز هذه الإصلاحات، فقد ركز المجلس على أربعة منها وهي التصديق على حسابات الدولة، وإرساء التدبير المبني على نجاعة الأداء، ورقمنة الحسابات العمومية، وتكريس مبدأ المحاسبة. ويؤكد المجلس على ضرورة تجاوز بعض العوائق، مجددا توصياته بضرورة المزيد من المبادرة والفعالية لإنجاح ورش إصلاح المالية العمومية.

بخصوص ورش إصلاح المالية العمومية، أشارت رئاسة الحكومة إلى أن القانون التنظيمي رقم 13-130 لقانون المالية يشكل إطارا تشريعيا يرسخ التدابير المتخذة في المجال المالي والمحاسباتي، كما يعد إصلاحا جذريا لمنظومة تدبير المالية العمومية يروم تكريس التدبير المبني على النتائج وتوسيع صلاحيات المدبرين مقرونة بالمساءلة والمحاسبة، مما يقتضي توفير الظروف الملائمة لتنزيله بأكبر قدر من الفعالية والنجاعة. كما أوضحت أنه بعد مضي ست سنوات على التنزيل التدريجي لمختلف مقتضيات هذا القانون التنظيمي (الميزانية المهيكلة حول البرامج، والبرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات، وتقرير نجاعة الأداء... إلخ.)، أبانت الممارسة على ضرورة سن مقتضيات جديدة يتم بموجبها تعزيز المكتسبات وتحقيق الأهداف المرجوة من الإصلاح، وذلك بالتشاور مع مختلف الأطراف المعنية.

1. التصديق على حسابات الدولة

يشكل التصديق على حسابات الدولة مرحلة بارزة في مسار تحديث تدبير المالية العمومية، وتكريسا لأحكام الدستور في مجال تدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة بالنسبة للدولة والأجهزة العمومية، وهي المبادئ التي حددت مضامينها مقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية. ومن شأن هذا المسار في مجال المالية العمومية أن يساهم بشكل أساسي في تدعيم مبادئ صدقية وشفافية الحسابات العمومية.

كما أن اعتماد المحاسبة العامة، التي دخلت حيز التنفيذ منذ سنة 2018، وتغطيتها لمجموع عمليات الدولة، يشكل تحديا بالنسبة للأجهزة المكلفة بمسكها وتقديم الحسابات الناتجة عنها. وفي المقابل فإن التصديق على هذه الحسابات، الموكول إلى المجلس الأعلى للحسابات، يشكل كذلك ورشا مهما يتطلب الانخراط الفعلي لكافة الإدارات العمومية.

وقد نصت المادة 31 من القانون التنظيمي لقانون المالية، على تولي المجلس الأعلى للحسابات لهذا الاختصاص اعتبارا من فاتح يناير 2020، كواحدة من أهم المستجدات التي جاء بها إصلاح المالية العمومية. وبالإضافة إلى ذلك، نصت المادة 66 من القانون التنظيمي على أن يكون مشروع قانون التصفية مرفقا بالحساب العام للدولة ومدعما بالحصيلة المحاسبية والبيانات المالية الأخرى وبتقييم للالتزامات الخارجة عن الحصيلة المحاسبية.

وإذا كان القانون التنظيمي قد نص على أن مقتضيات الفقرة 5 من المادة 31 سالفة الذكر تدخل حيز التنفيذ اعتبارا من فاتح يناير 2020، فإن عملية التصديق على حسابات الدولة لا زالت في مراحلها الأولى. ويعزى ذلك إلى أن المجلس لم يتوصل بالمكونات الأولى لحساب الدولة برسم سنة 2020 وسنة 2021 إلا ابتداء من تاريخ 27 مايو 2022 و23 فبراير 2023 على التوالي، مع استمرار عملية الإدلاء بالعناصر اللازمة لمباشرة عملية التصديق من طرف المجلس، بطلب منه، منذ هذا التاريخ. وفي هذا الإطار، توصل المجلس بتاريخ 5 شتنبر 2023 بدفتر الأستاذ برسم السنتين

المحاسبيتين 2020 و2021 (Grand livre) كواحدة من الوثائق الأساسية لعملية التصديق. وقد شرع في تحليل هذه المعطيات كمرحلة أساسية للشروع في أشغال تدقيق الحسابات ضمن عملية التصديق على حسابات الدولة بالنسبة للسنتين المذكورتين.

وقد أكدت وزارة الاقتصاد والمالية في هذا الإطار، أن لجنة مشتركة بين المجلس الأعلى للحسابات والخزينة العامة للمملكة تنكب على دراسة مجموعة من النقط الأساسية منها إدخال تحسينات على دفتر الأستاذ، الوثائق المثبتة للعمليات المحاسبية وتحديد قنوات التبادل.

وفضلا عن ذلك، فإن المجلس يؤكد، على غرار ما ضمنه في تقريره للسنة الماضية، على أن القانون التنظيمي يحتاج إلى مراجعة وتوضيح للمقتضيات ذات الصلة بالإدلاء بحسابات الدولة وكذا تلك المتعلقة بعملية التصديق، خاصة على مستوى الجوانب المرتبطة بالآجال وبكيفيات تبليغ "تقرير عمليات التصديق" والجهات التي يوجه إليها. كما يبدو ضروريا أن تشمل هذه المراجعة وظيفة هذا التقرير ضمن مسطرة المصادقة على قوانين التصفية.

في معرض جوابها، أكدت وزارة الاقتصاد والمالية أن التعديلات الأساسية المتعلقة بالقانون التنظيمي للمالية خاصة تحديد آجال وكيفيات تقديم مخرجات عمليات التصديق سيتم تقاسمها مع الأطراف ذات الصلة خصوصا المجلس الأعلى للحسابات لإبداء اقتراحاته.

ومن بين الإجراءات الأخرى المقترح اتخاذها في هذا الصدد، يجدد المجلس تركيزه على النقط التالية:

- **اعتماد الآليات الملائمة من أجل مواكبة عمليات إعداد وحصر حسابات الدولة، مع العمل على إرساء آليات للتنسيق بين الأطراف المعنية لا سيما ذات الصلة بحسابات الدولة؛**
- **اعتماد استراتيجية لقيادة التغيير مرتبطة بالانتقال من المحاسبة المبنية على التدفقات النقدية إلى المحاسبة العامة المبنية على أساس الاستحقاق؛**
- **استكمال المحاسبة الميزانياتية للدولة بالمعطيات والبيانات اللازمة لتحديد أصولها، والذي يعتبر أحد أهم مستجدات المحاسبة العامة للدولة؛**
- **تعزيز آليات الرقابة الداخلية، خاصة على مستوى الجوانب المالية والمحاسبية، والإسراع بتفعيل مشروع "إرساء أنظمة الرقابة الداخلية" على مستوى الإدارات العمومية؛**
- **ضمان تكامل أنظمة المعلومات وتلاؤمها من أجل تيسير تبادل المعلومات في ما بينها.**

حسب وزارة الاقتصاد والمالية، فإن الأنظمة المعلوماتية هي محل تطور مستمر لتؤدي دورها الأساسي وهو مسك حسابات الدولة في ظروف حسنة، آمنة وسلسة.

وبخصوص نظام الرقابة الداخلية فقد أجابت الوزارة بأنه تجري مراجعته وتعزيزه بشكل مستمر مع الحرص على تحديث خريطة المخاطر كما تم تعيين وتحديد مهام الأشخاص الموكول لهم مراقبة تفعيل هذا النظام.

أما بخصوص تدبير أصول الدولة فقد أشارت الوزارة إلى أنه سيتم عبر إعداد تطبيق معلوماتي خاص يشكل جزءًا من النظام المعلوماتي لمحاسبة الدولة كما أضافت إلى أن استكمال جرد جميع أصول الدولة وتقييمها وفق المعايير المحاسبية المعتمدة سيتطلب حتما بعض الوقت، وذلك بالنظر إلى تنوع هذه الأصول وضرورة القيام بترتيبات أولية من حيث تنظيم وتوزيع المهام بين مختلف الفاعلين في السلسلة المحاسبية.

2. تنزيل ورش نجاعة الأداء

يتم تتبع هذا الورش بشكل مستمر خصوصا عند إعداد التقرير المتعلق بتنفيذ قانون المالية، حيث شرع في ذلك منذ سنة 2019، ثم أتبعه بتتبع أكثر تعمقا في إطار تقريري تنفيذ قانون المالية برسم سنتي 2020 و2021.

وقد أبان هذا التتبع أنه على الرغم من مرور أكثر من أربع سنوات على انطلاق ورش نجاعة الأداء، فلا يزال تنزيله يواجه مجموعة من النقائص تحول دون بلوغ الأهداف المتوخاة. ويؤكد المجلس من جديد ضمن هذا التقرير على ضعف التملك الفعلي للمنهجية المذكورة، واستمرار النقائص المتعلقة بنظم قيادة البرامج، خاصة على مستوى منظومة المراقبة الداخلية ومراقبة التسيير.

فبخصوص اعتماد منهجية نجاعة الأداء، فلا تزال تواجه إشكالية التملك الفعلي من طرف مختلف القطاعات الوزارية، بالإضافة إلى تسجيل إكراهات تحول دون تطبيقها عمليا. فإذا كانت كافة القطاعات الوزارية والمؤسسات تنجز مشاريع نجاعة الأداء، تفصل من خلالها جميع البرامج المعتمدة والأهداف المتوخاة وتحدد مؤشرات لتتبع مستوى الإنجازات، وتقدم تقارير نجاعة الأداء برسم ما تم إنجازه، فإن عملية تحديد برامج تنبثق فعليا من الاستراتيجيات القطاعية أو من مخططات عمل القطاعات والمؤسسات المعنية وكذا أهداف شاملة تستجيب للمعايير لاتزال في أطوارها الأولية.

أما بخصوص مجال تطبيق نجاعة الأداء، فقد تبين عدم تغطية هذه المنهجية لجميع مكونات الميزانية خصوصا على مستوى الميزانية العامة ومجموعة من الحسابات المرصدة لأمور خصوصية، في حين خضعت جميع مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة لتطبيقها. وتهم هذه الحالات على الخصوص استمرار مشروع نجاعة الأداء المتعلق "بقطاع الاقتصاد والمالية" في عدم تغطية بعض النفقات الخاصة بالتكاليف المشتركة ونفقات بعض الحسابات المرصدة لأمور خصوصية كالصندوق الخاص بتدبير جائحة كورونا. وقد سبق للمجلس أن عرض في تقريره حول تنفيذ ميزانية سنة 2021 تفصيل هذه الحالات.

جواباً على هذه الملاحظة، أكدت وزارة الاقتصاد والمالية على أن دورها يقتصر على المواكبة من خلال إعداد المراجع المنهجية لمقاربة نجاعة الأداء (المناشير والدلائل والنماذج المنهجية) وكذا توفير التكوينات ذات الصلة. ويبقى التقيد بمضمون هذه المراجع على عاتق القطاعات الوزارية والمؤسسات. لذلك يعهد إلى المفتشية العامة للمالية في إطار افتحاص نجاعة الأداء المنوط بها، التحقق من احترام المعايير المرجعية لمقاربة نجاعة الأداء.

أما في ما يتعلق بالتكاليف المشتركة فقد أكدت الوزارة أنه، وبالرغم من رصد الاعتمادات المخصصة لهذه الفصول على مستوى ميزانية وزارة الاقتصاد والمالية، فأنها تساهم في بلورة سياسات قطاعية مناطة بقطاعات وزارية أخرى. كما أن عنصر المسؤولية التدبيرية في إطار "مسؤول البرنامج" غير متاح في هذه الحالة بالنظر لتعدد المتدخلين وعدم إمكانية التحديد المسبق لهم.

وفي ما يتعلق بارتباط برامج القطاعات الوزارية باستراتيجياتها، لوحظ أن هذه البرامج ليست دوما نتيجة لتنفيذ الاستراتيجيات القطاعية، بل يتم ربطها في العديد من الحالات بالهياكل التنظيمية والإدارية المعتمدة في هذه القطاعات الوزارية، وهو ما يجعل عملية رصد الاعتمادات المتعلقة بكل قطاع تخضع في غالبيتها إلى منطق إداري لا يوافق دائمًا مضمون وأهداف الأداء الفعال.

وقد سجل المجلس أيضا تعيين جميع المسؤولين عن البرامج الميزانياتية وفق مقتضيات منشور رئيس الحكومة رقم 09/2021. غير أنه لم يتم بعد تعميم الممارسات المنصوص عليها بالمنشور المذكور على جميع البرامج ومنها تحسين إطار الحوار والاستفادة من الخبرات بين المسؤولين عن البرامج وتبادل الممارسات الجيدة بينهم. ويهم ذلك بشكل أساسي تنظيم اجتماعات وزارية لإغناء النقاش وتبادل التجارب حول مراقبة البرامج ونجاعة أداء التدبير العمومي، وكذا تفعيل ميثاق الإدارة الذي يعكس التزامات ومسؤوليات الجهات الفاعلة في نظام البرمجة والأداء على مستوى القطاع.

أشارت وزارة الاقتصاد والمالية في هذا الصدد أنها قد عملت على مواكبة عدد من القطاعات الوزارية من أجل تكريس الانسجام بين برامجها الميزانياتية واستراتيجيتها القطاعية، لا سيما قطاعات التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي وذلك قصد مواءمة برامجهما الميزانياتية مع المحاور الاستراتيجية للقانون - الإطار رقم 51.17 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي.

كما أشارت أنها في إطار إرساء آلية لتبادل التجارب بين مسؤولي البرامج تم بتاريخ 22 مارس 2022 و 21شتنبر 2023، تنظيم النسخة الأولى والنسخة الثانية من "المنتدى بين الوزاري لمسؤولي البرامج" باعتباره أرضية للتشاور والمشاركة وتبادل التجارب بين القطاعات الوزارية والمؤسسات، وكذا فضاء لتنشيط التفكير

حول نجاعة أداء الإدارة العمومية، حيث عرفت كل نسخة مشاركة حوالي 130 من مسؤولي برامج القطاعات الوزارية والمؤسسات المنخرطة في مقاربة نجاعة الأداء.

وفي ما يتعلق بميثاق التدبير، فقد أشارت إلى أن منشور رئيس الحكومة رقم 09/2021، دعا القطاعات الوزارية والمؤسسات إلى اعتماد ميثاق التدبير، حيث تمت إناطة إعداده وتحيينه والإشراف على تفعيله بالكاتب العام للقطاع الوزاري أو المؤسسة المعنية. وتم في هذا الصدد، رصد اعتماد عدد من القطاعات لميثاق تدبيرها فيما تنكب قطاعات أخرى على إعداد و/أو استكمال الميثاق الخاص بها.

أما في ما يتعلق بمراقبة التسيير والمراقبة الداخلية، فقد شهدت سنة 2023 تعزيزا للترسانة القانونية المؤطرة لمراقبة التسيير على مستوى القطاعات الوزارية من خلال إصدار المرسوم المتعلق بإرساء منظومة مراقبة التدبير بالقطاعات الوزارية (رقم 2.22.580 في 3 مارس 2023). وإذ يثمن المجلس هذه المبادرة، فإنه يحث على انخراط كافة المؤسسات والقطاعات الوزارية في إرساء منظومة مراقبة التدبير، بهدف أن تتجاوز تدريجيا النقائص المسجلة على هذا المستوى وخاصة في ما يتعلق بتتبع المشاريع والعمليات المتعلقة بالبرامج، عبر توفير لوحات قيادة للمسؤولين لتتبع مختلف المؤشرات المعتمدة.

وفي ما يخص الرقابة الداخلية، فإن وزارة الاقتصاد والمالية تقود مشروعاً يروم "وضع إطار مرجعي للمراقبة الداخلية بالقطاعات الوزارية"، مستوحى من مبادئ COSO 2013 ومن الممارسات الدولية الفضلى في المجال، يغطي وظائف المحاسبة الميزانياتية والمهن. غير أنه لم يتم إلى حدود أكتوبر 2023، اعتماد أي إطار مرجعي أو وضع أسس قانونية للرقابة الداخلية على غرار منظومة مراقبة التدبير.

بناء على ما سبق يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الاقتصاد والمالية بما يلي:

- **وضع الآليات الكفيلة بضمان التجانس بين البرامج المعتمدة في مشاريع نجاعة الأداء من جهة، والاستراتيجيات القطاعية من جهة أخرى، وذلك من أجل تمكين قوانين المالية من أن تضطلع بدورها كآلية لترجمة الأولويات المحددة من طرف الحكومة؛**
- **مواصلة ضبط عدد الأهداف والمؤشرات المتعلقة بالبرامج المحددة في إطار مشاريع نجاعة الأداء من أجل تيسير عملية التتبع والتقييم وبلوغ الغايات المنشودة من اعتماد منهجية الأداء؛**
- **تسريع اعتماد إطار مرجعي للرقابة الداخلية ووضع أسسه القانونية، على غرار منظومة مراقبة التدبير، وإيلاء تفعيل جميع مكونات آليات قيادة البرامج أهمية خاصة، ولاسيما ما يتعلق منها بأنظمة المعلومات ومراقبة التسيير والمراقبة الداخلية.**

جواباً على هذه الملاحظة، أكدت وزارة الاقتصاد والمالية أن سنة 2023 تميزت بمواصلة تفعيل منظومة مراقبة التدبير على مستوى القطاعات الوزارية والمؤسسات، حيث عرفت صدور المرسوم رقم 2.22.580 المتعلق بإرساء منظومة مراقبة التدبير بالقطاعات الوزارية. كما أشارت إلى أنه في إطار المقاربة التدريجية المتبعة في تنزيل هذا المشروع، وفضلا على 14 قطاعا وزاريا، المنخرطة في المرحلة الأولية من هذا المشروع، سيتم توسيع دائرة القطاعات الوزارية والمؤسسات المنخرطة في المشروع ومواكبتها في تفعيل مخططاتها القطاعية لإرساء منظومة مراقبة التدبير.

ونظرا لما لورش نجاعة الأداء من أهمية في تغيير نمط التدبير، من منطق قائم على الوسائل إلى تدبير قائم على النتائج وتحقيق الأهداف المحددة مسبقا في إطار مشاريع نجاعة الأداء اعتمادا على مؤشرات واضحة، سيقوم المجلس الأعلى للحسابات لاحقا بمهمة تقييمية دقيقة وشاملة له، سيتم تضمين أهم خلاصاتها في التقرير المتعلق بتنفيذ قانون المالية برسم سنة 2022.

3. ورش رقمنة الحسابات وتقديم الحسابات

يعد الإدلاء بالحساب الانطلاقة الأساسية للرقابة الشاملة والمندمجة، حيث يمكن من خلاله فحص وتحليل الوضعيات المالية والبيانات المحاسبية المتعلقة بالجهاز العمومي المعني وتدقيق الوثائق المثبتة للعمليات المنجزة والتحقق ميدانيا من إنجاز هذه العمليات. كما يجسد واجب الإدلاء بالحساب التطبيق العملي لمبدأ المساءلة وتقديم الحساب والذي كرسه دستور المملكة في إطار مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة.

وفي هذا السياق، انخرط المجلس في إعداد رؤية تستند إلى بلورة النموذج الأمثل لتقديم الحسابات، الهدف الرئيسي منه هو إعادة النظر الشامل في عمليات تقديم حسابات مؤسسات الدولة، وذلك من خلال تبني منهج يرتكز بشكل أساسي على تحقيق النجاعة في الأداء وتعزيز الفعالية.

وتماشيا مع هذا التوجه، قام المجلس بالتنسيق والمواكبة المستمرين للجهات المسؤولة عن عمليات الرقمنة بهدف تكييف تقديم حسابات مؤسسات الدولة مع متطلبات التشريعات المالية والتنظيمية والتأكيد على أهمية تيسير استخدام البيانات من قبل قاضي الحسابات. وركز في هذا الصدد على أن تطوير تقديم الحسابات يتطلب تأهيل البنية التحتية الرقمية وتعزيز التفاعل بين الأنظمة وتحسين استغلال البيانات.

وفي هذا الإطار، عرف ورش رقمنة الحسابات تطورا ملحوظًا في سنوات 2018-2022، حيث ساهم بشكل كبير في تدبير المداخيل والنفقات العمومية وفي تطوير رقمنة الحسابات وتقديمها بشكل غير مادي للمجلس. وقد تم الحرص على أن يتم تقديم هذه الحسابات المرقمنة وفقا للمبادئ الأساسية التي تؤطر هذه العملية، بما في ذلك:

- الحيادية الكاملة لعملية الرقمنة، بحيث تم الالتزام من خلال هذه العملية بعدم إجراء أي تغيير على المهام المؤطرة بالقانون والموكولة لكل من الآمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين وكذا قضاة الحسابات؛
- ضمان حجية الوثائق العامة والمبررة المرقمنة؛
- إعداد الحسابات المرقمنة بطريقة تمكن من التحقق من جاهزيتها للتدقيق والبت.

والجدير بالذكر أن النهج الذي تبناه المجلس للمساهمة في إنجاح هذا الورش تميز باعتماده على مقاربة تشاركية تشمل جميع الأطراف المعنية بهذا المشروع، وكذا اعتماده على منهجية تدرجية لرقمنة الحسابات. وفي هذا السياق، تصدر المحاسبون التابعون لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة رقمنة تقديم الحسابات المتعلقة بالسنة المالية 2019، يليهم الخزنة الوزاريون وخزنة العمالات والأقاليم، بتقديمهم الوثائق المبررة في شكلها المرقمن برسم السنة المالية 2023.

وفي ما يتعلق بالمديرية العامة للضرائب، من المتوقع أن يساعد توفر المعلومات المرقمنة منذ بداية العمليات المالية والمحاسبية والمدمجة في نظامها المعلوماتي على تيسير عملية رقمنة حسابات القباض التابعين لهذه المديرية. ولقد تم في إطار التنسيق الوثيق بين المجلس والمديرية العامة للضرائب تحديد مكونات الحسابات المرقمنة التي يجب على قباض المديرية تقديمها، بالإضافة إلى وسائل تبادل هذه المعلومات. ومن المتوقع بدء عملية تقديم الحسابات المرقمنة لقباض إدارة الضرائب اعتبارًا من السنة المالية 2023.

وبالنسبة لمديرية المنشآت العامة والخوصصة، تم التوافق على نوعية الملفات التي يجب على المحاسبين العموميين تقديمها للمجلس. ولهذا الغرض، أنشأ المجلس منصة إلكترونية تمكنهم من تقديم البيانات المحاسبية برسم السنة المالية 2019 وما بعدها.

بالإضافة إلى ذلك، تم الشروع، ابتداءً من سنة 2023، في المراحل الأولية لرقمنة حسابات الوكالات المحاسبية لدى بعض الأجهزة والمؤسسات (البرلمان، والمجلس الأعلى للسلطة القضائية، والمجلس

الأعلى للحسابات، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، والمجلس الوطني لحقوق الإنسان) ثم حسابات كل من كتاب الضبط لدى محاكم المملكة والقباض والوكالات المحاسبية للبعثات الدبلوماسية والقنصلية.

إلا أنه رغم المساعي التي تم بذلها لإنجاح هذا المشروع، فإن هناك تحديات يتعين تجاوزها لتحقيق الأهداف المرجوة. وفي هذا السياق، يتضح أن الأنظمة المعتمدة لا تمكن من إجراء رقمنة شاملة لجميع الوثائق، سواء أثناء إعدادها أو توثيقها. ويرجع ذلك إما إلى عدم تغطية جوانب التدبير بشكل كامل، حيث مازالت بعض الأنظمة المعلوماتية، كالنظام المندمج للتضريب الذي لا يتوفر على آلية لتتبع تراتبية الإجراءات القاطعة للتقادم، أو عدم التوافق بين الأنظمة المعلوماتية، مما يعيق عملية تبادل المعلومات بينها ويجعلها غير سلسة وغير أتوماتيكية بشكل كافٍ، بالإضافة إلى عدم احترام بعض الحسابات المرقمنة للنماذج المحددة في التعليمات المتعلقة بتقديمها، وكذا عدم كفاية البيانات المقدمة بسبب عدم توفرها في الأنظمة المعلوماتية.

ولتجاوز هذه الإكراهات قام المجلس بتنظيم سلسلة من الاجتماعات مع إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة والخزينة العامة للمملكة، بهدف التوصل إلى اتفاق نهائي حول التعديلات اللازمة لتلك النماذج وتحسين جودة البيانات المقدمة من خلالها وكذا تعزيز الالتزام بالتعليمات المتعلقة بتقديم الحسابات.

> جوابا على هذه الملاحظة أكدت وزارة الاقتصاد والمالية أنه تم تفعيل ورش رقمنة الحسابات ابتداء من سنة 2020 من خلال تقديم الحسابات المتعلقة بالعمليات المنجزة برسم السنة المالية 2019 من طرف محصلي إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة بطريقة إلكترونية.
>
> أما بالنسبة لحسابات المحاسبين التابعين للخزينة العامة للمملكة، فسيتم تقديمهم بطريقة إلكترونية تدريجيا وذلك بدءا بحسابات الخزنة الوزاريين وخزنة العمالات والأقاليم، ويليهم حسابات الوكلاء المحاسبيين لدى بعض المؤسسات وذلك بخصوص العمليات المتعلقة بالسنة المالية 2022. وفيما يتعلق بتقديم حسابات قباض إدارة مديرية الضرائب، فقد تم تحديد الوسائل التقنية لتبادل البيانات المرقمنة المكونة لهذه الحسابات اعتبارا من سنة 2023.

كما تجدر الإشارة إلى أن تحقيق الأهداف المرجوة من ورش رقمنة الحسابات يقتضي تجاوز بعض المخاطر القائمة:

- مدى حجية الوثائق العامة والمثبتة المرقمنة، بحيث يمكن أن تتضمن الوثائق الإلكترونية العديد من المخاطر إذا تم اعتبارها وثائق مثبتة بذاتها واستخدامها كدليل في الإجراءات الكتابية لإثارة المسؤولية المالية والشخصية للمحاسب العمومي.
- مستوى دقتها، بحيث يمكن أن تتعرض الحسابات المرقمنة لأخطاء إدخال البيانات، وأعطال البرمجيات، والأخطاء البشرية أثناء الفحص. ويمكن أن تؤدي هذه الأخطاء إلى استنتاجات غير دقيقة بشأن التدبير المالي للأجهزة المعنية بالمراقبة.
- الطابع السري للمعلومات المالية للأشخاص والهيئات، بما في ذلك بيانات المواطنين، المضمنة في حسابات الأجهزة العمومية. وتزداد مخاطر انتهاك سرية هذه المعلومات عندما يتم تخزين هذه البيانات ومشاركتها إلكترونيًا مع عدة جهات. ويمكن أن تؤدي الأخطاء أو الانتهاكات لسرية المعلومات إلى تعريض معلومات سرية للمواطنين للكشف لجهات غير مخولة.
- عدم احترام الأنظمة المحاسبية الإلكترونية للتشريعات والأنظمة المحاسباتية الجاري بها العمل.
- ضعف أمن المعلومات الناجمة عن تخزين حسابات الإدارة الإلكترونية على خوادم الكمبيوتر وهو ما قد يجعلها عرضة لهجمات سيبرانية.

ولتفادي هذه المخاطر، يقوم المجلس بمواكبة ودعم الأجهزة المعنية بالرقمنة قصد ملاءمة حسابات مرافق الدولة المرقمنة مع المتطلبات القانونية والتنظيمية المؤطرة لهذا المجال، وتيسير عمليات توظيف واستعمال البيانات والمعلومات المحاسبية من طرف قاضي الحسابات.

ولأجل تعميم عمليات الرقمنة وتسريعها وبلوغ الأهداف المتوخاة منها، يتعين على الأجهزة العمومية اتخاذ الإجراءات التالية :

- **التوظيف الأمثل للأنظمة المعلوماتية، وتحسين تدبيرها والتوافق بينها، بهدف تحقيق تكامل وسلاسة في عملية الرقمنة وضمان تحقيق النتائج المطلوبة بشكل كاف ومتكامل؛**
- **المواكبة والدعم لضمان توافق حسابات مرافق الدولة المرقمنة مع المتطلبات القانونية والتنظيمية المؤطرة لهذا المجال؛**
- **مواكبة المحاسبين العموميين المعنيين بالرقمنة من طرف الأجهزة التابعين لها، والعمل على تقديم الدعم الضروري لهم ووضع خطط عمل شاملة ومتكاملة لضمان نجاح هذه العملية؛**
- **تطوير مهارات المحاسبين العمومين وجميع المستخدمين للأنظمة المحاسبية الإلكترونية وتدريبهم على الاستعمال الأمثل لهذه الأنظمة وذلك لتفادي المخاطر التي قد تحول دون تحقيق الأهداف المرجوة من ورش رقمنة الحسابات؛**
- **الاستفادة من الاستثمار في تزويد مختلف الإدارات بأنظمة معلوماتية، ووضع آليات تسهل التفاعل بين هذه الأنظمة وتمكن من تبادل البيانات في ما بينها؛**
- **تنفيذ عمليات الرقمنة بناءً على منهاج متكامل ومقاربة شمولية ومندمجة، مع وضع جدول زمني مناسب ومتوافق بشأنه، يأخذ بعين الاعتبار كافة المتدخلين في تدبير المالية العمومية، من جهة، وأجهزة الرقابة، من جهة أخرى.**

الفصل الخامس:
مراقبة التسيير وتقييم البرامج والمشاريع العمومية

في إطار مراقبة التسيير وتقييم البرامج والمشاريع العمومية، أنجزت المحاكم المالية برسم 2022-2023 ما مجموعه 259 مهمة رقابية، منها 230 مهمة منجزة من طرف المجالس الجهوية للحسابات، علما أن هذه المجالس أنجزت بشراكة مع الغرف القطاعية الخمسة للمجلس 25 مهمة رقابية. وقد تم تثمين نتائج هذه المهام الرقابية من أجل إعداد عشرين (20) خلاصة، صنفت وفق مقاربة قطاعية/موضوعاتية، تشمل القطاعات المالية والإدارية، والقطاعات الاجتماعية، والقطاعات الإنتاجية والبنيات الأساسية، فضلا عن مواضيع متعلقة بالتنمية المجالية وتدبير المرافق العمومية الترابية.

وقد تم إنجاز هذه المهام الرقابية بصفة انفرادية أو مشتركة وفق مقتضيات مدونة المحاكم المالية وعلى أساس مقاربة مرتكزة على معايير موضوعية (المخاطر، الراهنية، الرهانات المالية...)، وأفضت إلى تسجيل ملاحظات وكذا إلى إصدار توصيات من أجل تحسين التدبير. كما أنه، وعند الاقتضاء، وإعمالا لمنهجية المراقبة المندمجة، يتم إحالة الأفعال التي قد تثير المسؤولية الجنائية أو التأديبية المالية أو التأديبية الإدارية إلى الجهات المعنية لتحريك المتابعات في حق المعنيين بالأمر. وفي هذا الصدد، تم برسم 2022 - 2023 إحالة 18 ملفا جنائيا إلى الجهات القضائية المختصة وتحريك مسطرة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية أمام المحاكم المالية في حق ما مجموعه 143 متابعا.

1. حصيلة أنشطة المجلس الأعلى للحسابات

قام المجلس الأعلى للحسابات في إطار اختصاص مراقبة التسيير، بما في ذلك تسيير الأجهزة والمهام الأفقية والموضوعاتية وتقييم البرامج والمشاريع العمومية، ببرمجة 29 مهمة رقابية، برسم البرنامج السنوي 2022-2023، أنجزت بالكامل، تتوزع حسب القطاعات كما هو مبين في الجدول الموالي:

القطاعات	موضوع مهمات مراقبة التسيير والمهمات الموضوعاتية المنجزة
القطاعات المالية والإدارية	برمجة نفقات ميزانية الدولة
	تحصيل الديون الضريبية بالمديرية العامة للضرائب
	تحصيل الديون المستحقة لفائدة إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة
	الرسوم المدبرة من طرف الدولة لفائدة الجماعات الترابية بدائرة اختصاص المديرية الجهوية للضرائب بمراكش (بشراكة مع المجلس الجهوي للحسابات لجهة مراكش-آسفي)
	تعبئة الملك الخاص للدولة لفائدة الاستثمار
	الدعم العمومي الممنوح من طرف القطاعات الوزارية
	تفعيل ورش الجهوية المتقدمة: الإطار المؤسساتي والقانوني، الآليات والموارد، والاختصاصات
	تقييم الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة العمومية
	التنمية الرقمية
	مشاريع بناء وتهيئة المنشآت القضائية والإدارية لوزارة العدل
القطاعات الاجتماعية	التكوين الأساسي في مهن الصحة
	التكفل بالنساء الحوامل على وشك الولادة وبالمواليد الجدد (بشراكة مع المجالس الجهوية للحسابات)
	التموين بالأدوية لمؤسسات الرعاية الصحية التابعة لوزارة الصحة والحماية الاجتماعية
	مراكز حماية الطفولة
	المدارس الجماعاتية
	البحث العلمي والتقني في الجامعات العمومية
	نظام مراقبة ونظامة التعليم العالي الخاص

القطاعات	موضوع مهمات مراقبة التسيير والمهمات الموضوعاتية المنجزة
	رياضة القرب
القطاعات الإنتاجية والبنيات الأساسية	تثمين السدود
	تقييم التوازن المالي للمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب
	حكامة قطاع الموانئ
	السياحة الداخلية
	المكتب الوطني للاستشارة الفلاحية
	تشغيل الشباب
	التشغيل في أنشطة الحراسة والتنظيف
التنمية المجالية وتدبير المرافق العمومية الترابية	تقييم النموذج الاقتصادي والمالي لتدبير مرفق النقل الحضري وشبه الحضري بواسطة الحافلات وآليات الدعم العمومي المخصصة له (بشراكة مع المجالس الجهوية للحسابات)
	الملك العمومي البحري
	وكالات إنعاش وتنمية عمالات وأقاليم الشمال والجنوب والشرق (بمساهمة المجلس الجهوي للحسابات لجهة العيون-الساقية الحمراء)
	استغلال المقالع (بشراكة مع المجالس الجهوية للحسابات)

2. حصيلة أنشطة المجالس الجهوية للحسابات

برسم 2022-2023، أنجزت المجالس الجهوية للحسابات ما مجموعه 255 مهمة رقابية، بما فيها 25 مهمة رقابية مشتركة مع غرف المجلس. وتتوزع هذه المهمات على النحو الموالي:

مهمات مراقبة التسيير المنجزة من المجالس الجهوية للحسابات أو التي ساهم في إنجازها خلال سنة 2022-2023

طبيعة مهمات مراقبة التسيير وتقييم المشاريع	عدد المهمات الرقابية المنجزة
مشتركة بين المجالس الجهوية للحسابات	5
مشتركة مع غرف المجلس	25
ذاتية أفقية	18
ذاتية عضوية	207
المجموع	**255**

وتتمثل أهم الجوانب المرتبطة بهذه المهمات كما يلي:

أ. مهمات المراقبة المشتركة بين المجالس الجهوية للحسابات

هي مهمات تساهم في تنفيذها جميع المجالس الجهوية المعنية تخص موضوعا أو إشكالية معينة، ويتولى أحد هذه المجالس تنسيقها. وتتيح هذه المهمات مقاربة شمولية ومتعددة الأبعاد (قانونية، مؤسساتية، تدبيرية، مالية محاسبية...)، بما يسمح بإصدار توصيات بشأنها واقتراح سبل للإصلاح تساهم في تجويد التدبير وتجاوز الإشكاليات الرئيسية ذات الصلة بموضوع المهمة الرقابية المشتركة.

وفي هذا الإطار، أنجزت المجالس الجهوية للحسابات، خلال سنة 2022-2023، خمس (5) مهمات رقابية مشتركة بينها، تم تضمين الفصل الخامس من هذا التقرير السنوي ملخصات مفصلة بأبرز الملاحظات والتوصيات التي أسفرت عنها. وتتعلق هذه المهمات المشتركة بالمواضيع التالية:

المهمات المشتركة بين المجالس الجهوية للحسابات المنجزة خلال سنة 2022-2023

موضوع المهمة الرقابية المشتركة	عدد المجالس الجهوية المعنية بموضوع المهمة المشتركة	المجلس الجهوي للحسابات (م ج ح) منسق المهمة المشتركة
برامج واتفاقيات التنمية الترابية المندمجة	12	م ج ح لجهة فاس-مكناس
شركات التنمية المحلية	8	م ج ح لجهة الدار البيضاء-سطات
الأسواق الأسبوعية	10	م ج ح لجهة مراكش-آسفي
المكاتب الجماعية لحفظ الصحة	12	م ج ح لجهة طنجة-تطوان-الحسيمة
نظام المقاطعات	5	م ج ح لجهة الرباط-سلا-القنيطرة

وفضلا عن ذلك، فقد باشرت المجالس الجهوية للحسابات في سنة 2022-2023 ست (6) مهمات مشتركة أخرى، توجد ثلاث (3) منها في مراحلها النهائية، بينما الثلاثة الأخرى توجد في مراحلها الأولى. وتتعلق هذه المهمات الست بالمواضيع التالية:

موضوع المهمة الرقابية المشتركة	عدد المجالس الجهوية المعنية بموضوع المهمة المشتركة	المجلس الجهوي للحسابات (م ج ح) منسق المهمة المشتركة
التزويد بالماء الصالح للشرب	12	م ج ح لجهة الشرق
تدبير حظائر سيارات وآليات الجماعات الترابية وهيئاتها		م ج ح لجهة العيون-الساقية الحمراء
تدبير اتفاقات وعقود القانون العادي		م ج ح لجهة كلميم-واد نون
أعمال الدراسات بالجماعات الترابية وهيئاتها: الإسناد، والتنفيذ والاستغلال (*)		م ج ح لجهة بني ملال-خنيفرة
آليات وطرق تعبئة الموارد الذاتية للجماعات الترابية (*)		م ج ح لجهة سوس-ماسة
الوظيفة العمومية الترابية (*)		م ج ح لجهة الشرق

(*) مهمة في مراحلها الأولية

ب. المهمات المشتركة مع الغرف القطاعية للمجلس الأعلى للحسابات

إعمالا لمقتضيات المادة 158 من مدونة المحاكم المالية، تساهم المجالس الجهوية للحسابات في إنجاز مهام رقابية على مستوى أجهزة تدخل ضمن اختصاصات المجلس الأعلى للحسابات. وفي هذا الصدد، أنجزت المجالس الجهوية للحسابات برسم 2022-2023 ما مجموعة 25 مهمة رقابية مشتركة مع الغرف القطاعية للمجلس الأعلى للحسابات، شملت مجالات الصحة، النقل العمومي بواسطة الحافلات، والمقالع، والجبايات، ووكالات التنمية (03)، فضلا عن الغرف المهنية بمختلف أصنافها (18).

ويتضمن هذا التقرير السنوي ملخصات عن خمس (5) مهمات رقابية ذات الصلة بتدبير المقالع، وبآليات دعم مرفق النقل الحضري بواسطة الحافلات، وبالتكفل بالنساء على وشك الولادة وبالمواليد الجدد، وبالرسوم المدبرة من طرف الدولة بدائرة اختصاص المديرية الجهوية للضرائب بمراكش

وكذا بوكالة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لأقاليم الجنوب. في حين سيتم نشر تقارير المهمات المتبقية (02) على حدة.

3. المهمات الذاتية للمجالس الجهوية للحسابات

تنقسم المهام الذاتية إلى مهام أفقية تهم فئة معينة من الأجهزة ومهام عضوية تتعلق بجهاز واحد من الأجهزة الخاضعة لرقابة المجالس الجهوية للحسابات. وقد بلغ ما تم إنجازه في هذا الإطار 225 مهمة رقابية.

ويتضمن هذا الفصل على مستوى الجزء المخصص للتنمية المجالية وتدبير المرافق العمومية المحلية ملخصات بشأن هذه المهام الذاتية.

القطاعات المالية والإدارية

المالية العمومية:
نقط جديرة بالاهتمام (حول عجز الميزانية والمديونية ومنظومة التقاعد)

شهدت سنة 2022 استمرار التعافي من تداعيات الأزمة الصحية الناجمة عن كوفيد 19 بوتيرة أقل نسبيا من تلك التي شهدتها سنة 2021. وقد انضافت إلى التحديات التي خلفتها هذه الأزمة إكراهات أخرى تمثلت في عدم وضوح الرؤية لدى الفاعلين الاقتصاديين نتيجة الوضع الجيوسياسي الدولي والضغوطات التضخمية المرتفعة التي لم يسلم الاقتصاد الوطني من وطأتها. هذا، بالإضافة إلى تعاقب سنوات الجفاف، مما كان له أثر مباشر على نسبة النمو المسجلة سنة 2022 التي لم تتعد 1,3% مع توقعات بنسب نمو متوسطة خلال السنوات القادمة.

وقد ساهمت هذه العوامل مجتمعة في الحد من النتائج الإيجابية لسنة 2021 التي عرفت بوادر الانتعاش الاقتصادي. وقد كان لهذه الوضعية أثر واضح على المالية العمومية، سنة 2022، إن على مستوى النفقات أو المداخيل، تمثل في تسجيل عجز الميزانية بنسبة 5,2% مقابل 5,5% سنة 2021 و7,1% المسجلة سنة 2020. وبالرغم من هذا التراجع، تظل هذه النسبة مرتفعة بالمقارنة مع وضعية ما قبل الأزمة الصحية، مما يجعل الالتزام بالتوقعات التي رسمتها البرمجة الميزانياتية متعددة السنوات أمرا عسيرا. ويشار إلى أن هذه البرمجة تتوقع العودة إلى نسبة عجز في حدود 4,5% سنة 2023 ثم 4% سنة 2024 و3,5% سنة 2025، مما يفرض مضاعفة الجهود للتحكم في مستوى النفقات والبحث عن موارد إضافية.

من جهة أخرى، أدت الحاجة إلى تمويل عجز الميزانية إلى مواصلة الاعتماد بشكل متزايد على الاقتراض بمستوييه الداخلي والخارجي. ونتيجة لذلك تمت تعبئة موارد الاقتراض بشكل أدى إلى ارتفاع حجم دين الخزينة إلى ما يناهز 951 مليار درهم سنة 2022، بزيادة فاقت 66 مليار درهم مقارنة بسنة 2021، مما أدى إلى ارتفاع مؤشر الدين الذي سجل نسبة 71,6% من الناتج الداخلي الخام، سنة 2022، مقارنة بنسبة 69,5 % سنة 2021. ويعد هذا التطور تراجعا نسبيا عن الانخفاض الذي تم تسجيله بين سنتي 2020 و2021 على مستوى مؤشر المديونية (من 72,2 إلى 69,5%)، وقد يحمل معه مخاطر انطلاق مرحلة جديدة لتفاقم المديونية. وكما هو الشأن بالنسبة لعجز الميزانية، فإن نسبة الدين لا تزال بعيدة عن الأهداف التي تم وضعها في إطار البرمجة الميزانياتية متعددة السنوات التي تروم احتواء هذه النسبة في حدود 69,5% من الناتج الداخلي الخام. وتجدر الإشارة، بهذا الخصوص، إلى التغير الذي شهدته شروط التمويل على الصعيدين الوطني والدولي التي تتسم بارتفاع نسب الفائدة، مما يشكل عبئا إضافيا على الميزانية، بالإضافة إلى توجه المستثمرين في سندات الخزينة نحو السندات قصيرة الأجل مما ينمي مخاطر إعادة التمويل.

وإذا كانت سنة 2022 قد اتسمت بسياق صعب نتيجة المعوقات المشار إليها أعلاه، فإن الظرفية الاقتصادية فرضت، سنة 2023، تحديا كبيرا على الاقتصاد الوطني وعلى المالية العمومية، نتيجة زلزال الحوز الذي ضرب مجموعة من المناطق ببلادنا والذي خلف احتياجات مستعجلة وأخرى على المديين المتوسط والبعيد تزيد من تحملات المالية العمومية، وخصوصا منها ضرورة تعبئة 120 مليار درهم لإعادة بناء المناطق المتضررة وتأهيلها اجتماعيا واقتصاديا في إطار مخطط على مدى خمس سنوات. وتنضاف هذه الاحتياجات إلى أخرى مرتبطة بالأوراش والمشاريع الكبرى والاستثمار في توفير المياه ومشاريع الانتقال الطاقي وتغطية الالتزامات الحكومية المرتبطة بالمجالات الاجتماعية ومنها أساسا ورش الحماية الاجتماعية، فضلا عن مواصلة دعم الميزانية لأسعار المواد الأساسية في ظل الظرفية التضخمية الحالية وأثرها على القدرة الشرائية للمواطنين.

بالنظر إلى هذه الإكراهات، أصبحت الحاجة ملحة إلى تعبئة موارد إضافية واعتماد أشكال تمويلية مبتكرة وكذا مواصلة وتسريع وتيرة الإصلاحات الكبرى التي من شأنها أن توفر هوامش مهمة لمواجهة المتطلبات المذكورة. ومن بين أهم هذه الإصلاحات تلك المتعلقة بالنظام الضريبي التي بإمكانها أن تشكل رافعة أساسية لتعبئة موارد إضافية عبر استغلال أمثل للإمكانات الضريبية في إطار يضمن العدالة الضريبية. وفي نفس السياق، يعتبر ورش إصلاح قطاع المقاولات والمؤسسات العمومية تحولا هيكليا من شأنه أن يرفع من مردوديتها ومساهمتها في تمويل ميزانية الدولة. كما أن إصلاح منظومة الاستثمار يشكل رهانا كبيرا من شأنه تحسين نسب النمو وبالتالي توفير المزيد من الموارد لميزانية الدولة في مواجهة المتطلبات المتزايدة.

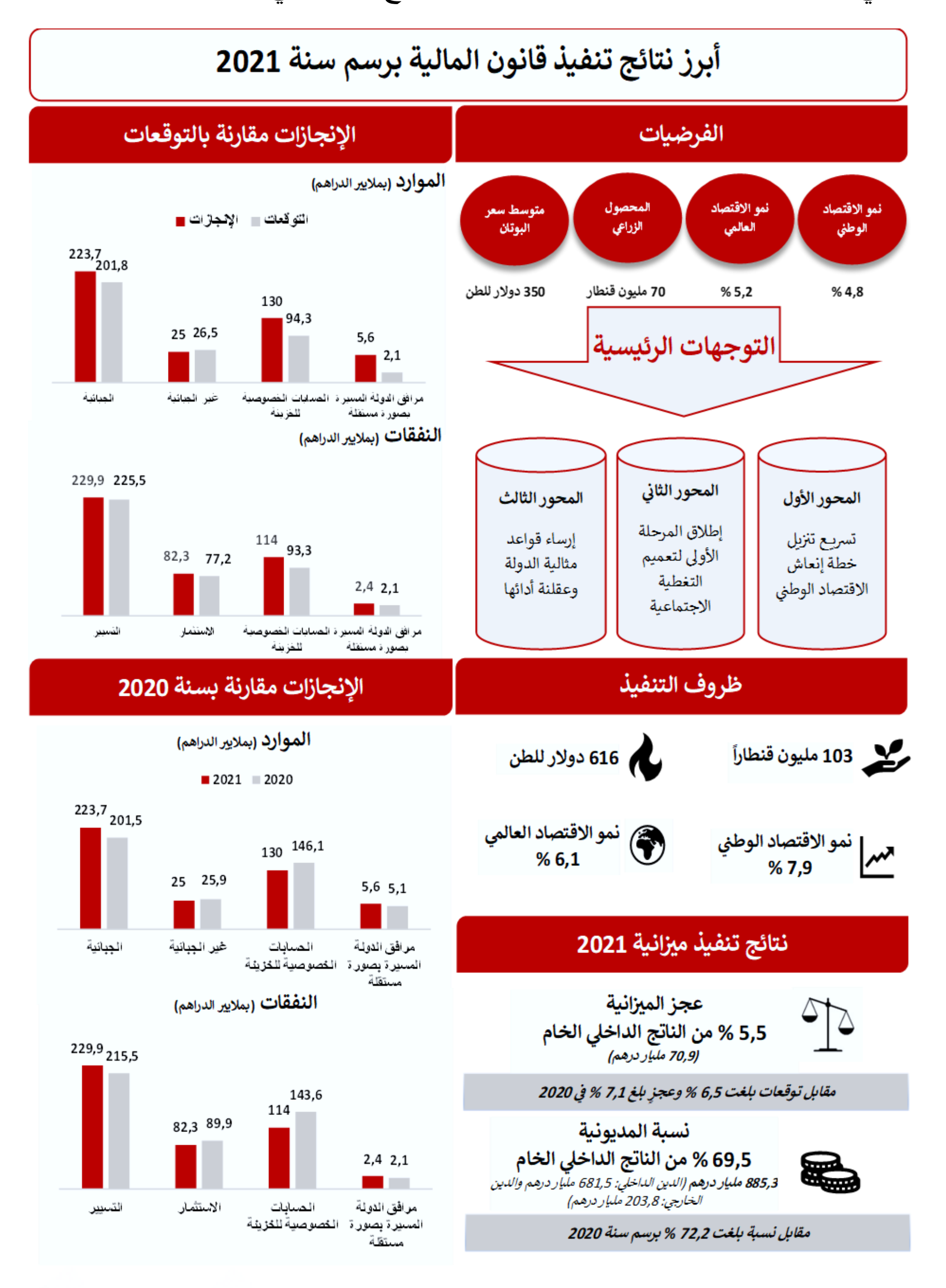
كما أن السياق الحالي يفرض مزيدا من ترشيد النفقات عبر توجيهها نحو القطاعات الأكثر أولوية وإخضاعها لتتبع يضمن تحقيق الأهداف التي رصدت من أجلها ومراجعتها بشكل منتظم.

وتظل الإكراهات التي تعرفها المالية العمومية مرتبطة أيضا بالإشكاليات الكبرى المتعلقة بديمومة صناديق التقاعد والتي لم تعرف تقدما منذ الإصلاح المقياسي لسنة 2016 على الرغم من طابعها الاستعجالي، علما أنه سبق أن أعلنت الحكومة عزمها مباشرة هذا الإصلاح الهيكلي خلال الأسدس الأول من سنة 2023. وبهذا الخصوص يؤكد المجلس على ضرورة الإسراع في الانخراط الفعلي في الإصلاح الهيكلي لمنظومة التقاعد مع تأكيده على أن التأخر في هذا الإصلاح يزيد من تعقيد وضعية هذه المنظومة ويرفع من المخاطر التي قد تهدد، بشكل متزايد، ميزانية الدولة على المديين المتوسط والبعيد.

ملخص التقرير حول تنفيذ قانون المالية لسنة 2021

يقدم هذا الجزء عرضا مقتضبا لأهم نتائج تنفيذ قانون المالية برسم سنة 2021 علما بأن التقرير المفصل حول تنفيذ هذا القانون وخلاصته قد تم نشرهما بتاريخ 25 يوليوز 2023 على موقع المجلس الأعلى للحسابات وكذا على موقع البرلمان.

ويعرض الرسم التالي بيانا عن أهم نتائج تنفيذ قانون المالية برسم سنة 2021 بالنظر إلى الفرضيات والتوقعات التي تم اعتمادها في إعداد قانون المالية لهذه السنة ومقارنة بنتائج السنة التي سبقتها.



➢ ارتفاع المداخيل الجبائية وتراجع المداخيل غير الجبائية

ساهمت المداخيل الجبائية في خزينة الدولة، خلال سنة 2021، بما مجموعه 223,7 مليار درهم، وهو ما يمثل 85,6 % من مجموع المداخيل العادية لميزانية الدولة. وتشكل الضرائب المباشرة وغير المباشرة 88 %من مجموع المداخيل الجبائية، تليها رسوم التسجيل والتمبر بنسبة 7% والرسوم الجمركية بنسبة 5%.

ومقارنةً مع سنة 2020، سجلت المداخيل الجبائية ارتفاعا قدره 22,1 مليار درهم (بزيادة نسبتها 11 %).

في المقابل بلغت المداخيل غير الجبائية 37,7 مليار درهم، مسجلة تراجعا بنسبة 18,4% مقارنة مع سنة 2020، أي ما يعادل ناقص 8,5 مليار درهم. ويرجع هذا الانخفاض للتراجع المسجل على مستوى موارد الهبات والموارد المختلفة الأخرى.

➢ توزيع النفقات بين مكونات ميزانية الدولة

بلغت النفقات الإجمالية برسم ميزانية الدولة لسنة 2021، ما مجموعه 506,6 مليار درهم، موزعة بين الميزانية العامة بمبلغ 340,8 مليار درهم (دون احتساب استهلاكات الدين العمومي المتوسط والطويل الأجل الذي بلغ 49,4 مليار درهم) والحسابات الخصوصية للخزينة بمبلغ114,0 مليار درهم ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة بمبلغ 2,4 مليار درهم.

➢ مواصلة ارتفاع نفقات الموظفين والأعوان

بلغت نفقات الموظفين والأعوان، برسم سنة 2021، ما مجموعه 140,4 مليار درهم، مواصلة بذلك منحاها التصاعدي ومسجلة ارتفاعا نسبته 5,2% مقارنة بسنة 2020. ويعزى هذا الارتفاع لتنفيذ الشطر الأخير من الزيادات في أجور الموظفين، التي تم إقرارها برسم الحوار الاجتماعي لسنة 2019، وكذا لتسوية متأخرات الترقيات التي تم تأجيلها ارتباطا بالظروف الاستثنائية التي فرضها انتشار وباء كوفيد-19.

وقد استقرت حصة نفقات الموظفين والأعوان بالميزانية، حيث مثلت 62% من ميزانية التسيير للميزانية العامة للدولة، فيما ارتفعت حصة هذه النفقات من مجموع نفقات الميزانية العامة للدولة ومن موارد الميزانية العامة المحصلة برسم سنة 2021، حيث مثلت على التوالي 36% و39% (مقابل 33 % و36 % في سنة 2020).

➢ ارتفاع نفقات المعدات والنفقات المختلفة

بلغت نفقات المعدات والنفقات المختلفة برسم سنة 2021 ما مجموعه 54,87 مليار درهم مسجلة ارتفاعا بما قدره 4,9 مليار درهم مقارنة مع سنة 2020، أي بنسبة 9,7 %. وقد تجاوزت هذه النتائج توقعات قانون المالية لسنة 2021 الذي حدد الاعتمادات المخصصة لفصل المعدات والنفقات المختلفة في حدود 50,7 مليار درهم. ويعزى هذا الارتفاع إلى فتح اعتمادات بقرارات من وزير المالية، تم تنفيذها عبر تحويلها لفائدة الحسابات الخصوصية للخزينة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، وكذا لاقتطاع اعتمادات إضافية من فصل النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية، تم استعمالها لتمويل الاستحقاقات الانتخابية والتظاهرات التي تم تنظيمها ببلادنا.

➢ انخفاض نفقات الاستثمار

تميز تنفيذ قانون المالية لسنة 2021 بتسجيل انخفاض على مستوى نفقات الاستثمار، حيث بلغت هذه النفقات 82,2 مليار درهم مقابل 89,9 مليار درهم سنة 2020، مسجلة انخفاضا بنسبة 8,5% يرجع إلى كون سنة 2020 شهدت تحويلا استثنائيا لمبلغ 15 مليار درهم، لصالح صندوق الاستثمار الاستراتيجي قصد تمويل خطة الانعاش الاقتصادي.

➢ تحسن نسبي لعجز الميزانية

أسفر تنفيذ قانون المالية لسنة 2021 عن عجز في الميزانية قدره 70,9 مليار درهم، أي ما يعادل 5,5 % من الناتج الداخلي الخام. وقد عرف هذا العجز تحسنًا مقارنة بتوقعات قانون المالية (6,5 %) وكذا مقارنة بالعجز المسجل خلال سنة 2020، والذي ناهز 82,4 مليار درهم، أي بنسبة مثلت 7,1 % من الناتج الداخلي الخام. ويرجع التحسن المسجل على مستوى عجز الميزانية في سنة 2021 بالأساس إلى ارتفاع المداخيل وانخفاض نفقات الاستثمار.

➢ ارتفاع دين الخزينة رغم تراجع نسبته

بلغ إجمالي الديون المستحقة على الخزينة في نهاية سنة 2021 ما يناهز 885,3 مليار درهم، أي بزيادة قدرها 52,7 مليار درهم (زائد 6,3 %)، مقابل زيادة بلغت 85,3 مليار درهم (زائد 11,4 %) عند متم سنة 2020. وقد تراجعت نسبة المديونية سنة 2021 إلى 69,5 % مقارنة بالناتج الداخلي الخام، بعد أن تفاقمت خلال سنة 2020، حيث بلغت 72,2 % من الناتج الداخلي الخام.

تدبير تحصيل الديون الضريبية بالمديرية العامة للضرائب:
ديون يجب تصفيتها وتطوير الوسائل الكفيلة بتحسين تحصيلها

تشكل المداخيل الضريبية المورد الرئيسي من المداخيل العادية للميزانية العامة، حيث بلغت حصتها 83% من هذه الأخيرة بمبلغ ناهز 252 مليار درهم برسم 2022. وتتولى المديرية العامة للضرائب تدبير وتحصيل الضريبة على الشركات والضريبة على القيمة المضافة الداخلية والضريبة على الدخل بالإضافة إلى رسوم التسجيل والتمبر، حيث بلغ مجموع مداخيل هذه الضرائب والرسوم 148,8 مليار درهم في سنة 2022.

ويعتمد النظام الضريبي أساسا على التصريح والدفع التلقائي الذي شكل 94% من مجموع مداخيل المديرية العامة للضرائب لهذه السنة، فيما شكلت المداخيل الإضافية الناتجة عن إصدارات مصالح الوعاء ومصالح المراقبة الضريبية وإجراءات التحصيل الجبري 6% من المداخيل، محققة نحو 13 مليار درهم برسم نفس السنة. غير أن الديون المستحقة برسم الضرائب المدبرة والمحصلة من طرف المديرية العامة للضرائب، والتي تشكل الباقي استخلاصه، عرفت تراكما متواليا لتبلغ حوالي 100 مليار درهم في متم 2022.

وبالنظر إلى حاجة الدولة المتزايدة للموارد اللازمة لتمويل الإصلاحات الكبرى التي انخرطت فيها وإلى تعزيز العدالة وقيم المواطنة الضريبية من جهة، وإلى المستوى الكبير للديون المستحقة لفائدة المديرية العامة للضرائب من جهة أخرى، قام المجلس الأعلى للحسابات بتقييم أداء المديرية العامة للضرائب في تحصيل الديون الضريبية في الفترة الممتدة بين 2017 و2021، وتحليل العوامل المؤثرة على التحصيل والمؤدية بالتالي إلى تراكم الباقي استخلاصه.

أولا. تحصيل الباقي استخلاصه بالنظر إلى الأهداف المحددة

حدد المخطط الاستراتيجي للمديرية العامة للضرائب للفترة 2017-2021 مجموعة من الأهداف المتعلقة بالتحصيل التي تسعى المديرية لبلوغها. ورغم الجهود التي بذلت في هذا الإطار، فإن بعض الإنجازات ظلت دون مستوى الأهداف المسطرة.

➢ ارتفاع متواصل لمبلغ الباقي استخلاصه يتطلب تحسين كفاءة وظيفة التحصيل

خلال الفترة الممتدة من 2017 إلى 2021، عرف الباقي استخلاصه ارتفاعا متواصلا ليبلغ 86 مليار درهم نهاية 2021، بعد أن كان هذا المبلغ مقدرا، بتاريخ 31 دجنبر 2016، في 61,6 مليار درهم.

وقد نتج هذا الارتفاع، بالإضافة إلى الذعائر والغرامات والزيادات عن التأخير المسجل في نفس الفترة، عن الفارق بين مبالغ تكفلات قباض الإدارة الجبائية خلال هذه الفترة التي تجاوزت 124 مليار درهم من جهة، ومجموع المداخيل (62 مليار درهم) والديون المقبولة للإلغاء (19 مليار درهم) والإسقاطات (32 مليار درهم) التي تمت خلال نفس الفترة من جهة أخرى. وعليه فقد وصل هذا الفارق إلى 11 مليار درهم، وهو ما يمثل ارتفاعا بحوالي 19%، في حين أن الهدف الاستراتيجي للمديرية العامة للضرائب هو تقليصه سنويًا بنسبة 10% على الأقل خلال الفترة سالفة الذكر.

وتعكس هذه الوضعية بشكل خاص ضعف معدل تحصيل التكفلات وكذا الصعوبات الحقيقية في تصفية ما يعادل نسبة 49% من الباقي استخلاصه. وبالتالي، فإن الإجراءات والتدابير التي اتخذتها المديرية العامة للضرائب والهادفة إلى تحسين كفاءة وظيفة التحصيل، وفقا للمخطط الاستراتيجي للفترة 2017-2021، لم تكن كافية لتحقيق مستويات الإنجاز المتوقعة التي من شأنها أن تتيح موارد إضافية لميزانية الدولة وأن تساهم في التخفيض من الباقي استخلاصه.

أشارت المديرية العامة للضرائب في جوابها إلى أن حوالي 49% من إجمالي الباقي استخلاصه يتكون من إصدارات تعترضها صعوبات حقيقية في التحصيل، وتتعلق إما بديون كانت موضوع وقف قضائي لإجراءات التحصيل، أو بديون متنازع بشأنها لدى المحاكم المختصة، أو بديون كانت موضوع تصريح بالدين في إطار المساطر الجماعية (مساطر الإنقاذ، التسوية أو التصفية القضائية)، أو بديون قديمة تضاءلت فرص تحصيلها بشكل كبير بعد انصرام أكثر من 8 سنوات على الشروع في تحصيلها.

كما أفادت المديرية أن الارتفاع الملاحظ في حجم الباقي استخلاصه يرجع إلى تعزيز الإدارة الجبائية لآليات محاربة الغش والتهرب الضريبيين، مما مكن من الرفع بشكل ملموس من العائدات الضريبية الإضافية، وبالموازاة مع ذلك ارتفاع حجم

الباقي استخلاصه. وبررت المديرية كذلك ارتفاع الباقي استخلاصه بتداعيات الأزمة الصحية الناجمة عن كوفيد-19، خصوصا بعد التوقيف المؤقت لعمليات التحصيل الجبري المتزامن مع تشجيع الملزمين على تسوية وضعيتهم الجبائية بشكل ودي.

➢ ضعف معدل تحصيل الديون واقترانه بقدمها والتأخر في الإصدارات

بلغت المداخيل المحققة خلال الفترة الممتدة من 2017 إلى 2021 ما قدره 62 مليار درهم. وتهم 55,6 مليار درهم من هذه المداخيل تكفلات عن نفس الفترة والبالغة 124 مليار درهم، حيث لم يتجاوز معدل تحصيلها 45 % مع نهاية 2021. في المقابل بلغت المداخيل التي تم تحصيلها عن الباقي استخلاصه المتعلق بالفترة ما قبل سنة 2017 والبالغ 61,6 مليار درهم، حوالي 6,3 مليار درهم أي بمعدل تحصيل يقارب 10 %، وهو ما يثبت أن إمكانيات التحصيل تتقلص بشكل كبير مع قدم الديون.

ويعزى ضعف معدلات التحصيل أساسا إلى الأعداد والمبالغ الكبيرة للإصدارات صعبة التحصيل بالنظر إلى آجال إصدارها وإلى ضعف مردودية إجراءات التحصيل الجبري.

بهذا الخصوص، أكدت المديرية العامة للضرائب في جوابها أن معدل التحصيل لإصدارات السنة الجارية يكون دائما أعلى مما يتم تحقيقه على إصدارات السنوات السابقة، وذلك لكون كافة مهن الإدارة الجبائية تساهم في تحقيق هذا الهدف، عبر إبرام اتفاقيات ودية في ما يخص المراقبة بعين المكان أو من خلال تدقيق الوثائق ومعالجة الشكايات ومباشرة إجراءات التحصيل.

وبينت المديرية أيضا أن فرص التحصيل تتضاءل بشكل كبير بعد مضي سنة تحمل الإصدارات، نظرا لطبيعة الديون الضريبية المتنازع بشأنها، وصعوبة تحديد موطن بعض الملزمين من أجل إشعارهم فعليا، أو منازعة الديون الضريبية أمام اللجان أو المحاكم المختصة، خصوصا عندما يتعلق الأمر بإصدارات تهم المراقبة الجبائية أو الضريبة على الدخل في ما يخص الأرباح العقارية، حيث يتم معالجة الباقي استخلاصه غالبا عبر الإسقاطات أو قبول الإلغاء.

- **إصدارات متأخرة بالنسبة لسنوات فرض الضريبة**

ينخفض معدل تحصيل ديون المديرية العامة للضرائب كلما زادت المدة التي تفصل بين سنوات إصدارها وسنوات فرض الضريبة المعنية بها، ذلك أن متوسط معدل التحصيل بلغ حوالي 78% بالنسبة للإصدارات المتعلقة بنفس سنة فرض الضريبة أو خلال السنتين المواليتين، وتراجع هذا المعدل إلى 54% بالنسبة للإصدارات التي تمت خلال السنة الثالثة أو الرابعة الموالية لسنة فرض الضريبة، ليستقر في 42% بالنسبة للإصدارات ابتداء من السنة الخامسة الموالية لسنة فرض الضريبة. وتمثل هذه الأخيرة 52% من مبلغ التكفلات السنوية، مما يؤثر سلبا على معدل التحصيل العام.

كما أن التأخر في الإصدارات من طرف مصالح الوعاء والمراقبة الضريبية يزيد من مخاطر تكفل قباض الإدارة الجبائية بديون متقادمة بالنظر، من جهة، إلى العدد الكبير لحصص الضرائب (les cotes) موضوع هذه الإصدارات، ومن جهة أخرى إلى عدم توفر النظام المعلوماتي المستعمل من طرف إدارة الضرائب على وظائف آلية للتنبيه بمخاطر تقادم الديون في إطار إجراءات التحصيل الجبري.

بعد التذكير بكون المسطرة التواجهية مع الملزم قبل الفرض الضريبي قاطعة للتقادم الرباعي قانونيا، أشارت المديرية العامة للضرائب بأن قانون المالية لسنة 2016 أقر عدة مقتضيات من شأنها التخفيض من الآجال الفاصلة بين الإخلال الضريبي والفرض الفعلي للضريبة، التي كانت تقدر بـ 51 شهرا، وتم تحديدها في مدة أقصاها 23 شهرا ابتداء من تبليغ رسالة التصحيح الأولى، كما أنه، عمليا، عملت المديرية على تطوير وحدة تدبير تلقائي على نظامها المعلوماتي، مكن من حصر الملزمين الذين أخلوا بواجباتهم الضريبية والشروع في المسطرة التواجهية مباشرة بعد رصد الإخلال.

- **تنزيل غير كاف للمقاربة الانتقائية من أجل التحصيل**

تأثر معدل التحصيل بالنقائص التي عرفها تنزيل المقاربة الانتقائية من أجل التحصيل، كما حددتها خطة العمل الاستراتيجية للفترة 2017-2021. وترمي هذه المقاربة إلى إعطاء الأولوية لاستخلاص المستحقات الضريبة الحديثة ذات المبالغ الكبيرة، دون إغفال أو التخلي عن الإجراءات الهادفة إلى تحصيل المستحقات الأخرى.

فخلال الفترة الممتدة من 2017 إلى 2021، لم تتجاوز معدلات تحصيل الإصدارات خلال السنة التي تم التكفل بها 43% بالنسبة لسندات المداخيل، ونسبة 30% بالنسبة لأوامر المداخيل. كما سجلت هذه المعدلات انخفاضا ملحوظا حيث لم تتجاوز 5% ابتداء من السنة الموالية للسنة التي تم التكفل بها.

ويعزى هذا الانخفاض الكبير، من ناحية، إلى النسبة الضعيفة للمستحقات الضريبية التي يتم تحصيلها عن طريق أداء الملزمين لديونهم قبل لجوء الإدارة إلى التحصيل الجبري، ومن ناحية أخرى، إلى الفعالية المحدودة لإجراءات تحصيل الضرائب خلال السنوات الموالية لتاريخ التكفل بها.

وفي هذا الصدد، فإن حصة تحصيل الديون الضريبية المتكفل بها خلال السنوات السابقة من مجموع مداخيل السنة عرفت تراجعا كبيرا، حيث انتقلت من 21% في 2017 إلى 5% سنة2021. وبرسم الباقي استخلاصه عند بداية كل سنة، فإن معدلات تحصيله لم تتجاوز 4% سنة 2017 و5% في 2018 و2% إلى 3% خلال السنوات 2019 و2020 و2021.

أما بخصوص تفعيل المقاربة الانتقائية حسب مبالغ التكفلات، فإن إجراءات التحصيل المعتمدة لم تأخذ بعين الاعتبار، وبشكل كاف، مبالغ وبنية الحصص الضريبية حيث أن 85 % من عدد التكفلات لا يتجاوز مبلغ كل منها 50.000 درهم، بينما تشكل الحصص الضريبية التي يفوق مبلغ كل منها 500.000 درهم، نسبة 65% من مجموع مبالغ التكفلات و2% فقط من حيث عددها.

وبهذا الخصوص، فقد سجل معدل تحصيل التكفلات متوسطا قدره 62% بدون وجود فوارق كبيرة بين أشطر مبالغ التكفلات، وبالتالي فإن حوالي 27 مليار درهم مكونة من تكفلات تفوق مبالغها 500.000 درهم لم يتم تحصيلها إلى حدود نهاية ماي 2022.

أفادت المديرية العامة للضرائب في جوابها، بعد التذكير بإجراءات المنهجية الانتقائية التي تعتمدها وبالنظر للتطور الذي عرفه النظام المعلوماتي من خلال إدماج كافة مساطر التحصيل وتطوير الاتصال بين مختلف وحداته، أنها وضعت الآليات الكفيلة من أجل نظام لتصنيف المدينين، بناء على طبيعة المدين والمعلومات المتوفرة، مما سيسمح بتنزيل المقاربة الانتقائية كأداة للمساعدة على القرار لصالح القباض. كما أن اللجوء إلى المساطر التحفظية من شأنه أن يساهم في تأمين الديون الضريبية من خطر التقادم.

غير أن المديرية عقبت، من جهة أخرى، أنه في ضوء المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي وبالنظر إلى الملاحظات التي تتم إثارتها من طرف الجهات الرقابية، فإن قباض الإدارة الجبائية يعمدون إلى سلك مساطر التحصيل الجبري على كافة الديون الضريبية من أجل تأمينها من خطر التقادم بشكل رئيسي، مهما كان مبلغها.

➢ إجراءات التحصيل الجبري لم تمكن من تحصيل سوى 4 % من مجموع الباقي استخلاصه

بخصوص التحصيل الجبري، تبين أن المداخيل المحققة خلال سنة 2021 لم تتجاوز 3,3 مليار درهم، أي ما يعادل حوالي 4 % من مجموع الباقي استخلاصه وثلث المداخيل الإضافية المحققة برسم نفس السنة.

ومعلوم أن التعجيل بالشروع في إجراءات التحصيل مع احترام الآجال القانونية، لاسيما الإجراءات الأولى المتعلقة بإرسال "آخر إشعار للمدين دون صوائر" و"تبليغ الإنذار"، من شأنه أن يرفع من احتمالات التحصيل. غير أنه لم يتم إرسال "آخر إشعار دون صوائر" الخاص بـ 42 % من الحصص الضريبية المستحقة بين يناير 2018 و30 يونيو 2022، إلا بعد مرور شهر بعد تاريخ الاستحقاق، علما أن مساطر المديرية العامة للضرائب تنص على إرسال هذا الإشعار في أجل أقصاه 10 أيام. إضافة إلى ذلك، وإلى حدود يونيو 2022، لم يتم إرسال "آخر إشعار دون صوائر" بخصوص 42.057 حصة ضريبية تم الشروع في تحصيلها خلال السنوات الممتدة من 2017 إلى2021 بمبلغ إجمالي قدره 2,4 مليار درهم. وكنتيجة لذلك، فإن هذه الديون معرضة إلى مخاطر عدم التحصيل فضلا عن مخاطر التقادم.

كما لم يتم إرسال الإنذارات بخصوص 399.050 حصة ضريبية إلا بعد شهرين من تاريخ إرسال آخر إشعار دون صوائر، وهو ما يمثل 51% من مجموع الحصص الضريبية التي تم الشروع في تحصيلها بين يناير 2018 ونهاية يونيو 2022.

أما بخصوص الإشعار للغير الحائز، فإن لجوء الإدارة إليه تأثر سلبا بسبب ظرفيات مختلفة، آخرها تداعيات الأزمة الصحية لكوفيد-19. كما تطرح على المستوى العملي صعوبات تحد من فعالية هذا الإجراء، في مقدمتها عدم استخدام منصات معلوماتية من أجل تفعيله.

أفادت المديرية العامة للضرائب في جوابها أن التأخر الملاحظ في إرسال آخر إشعار بدون صائر لبعض الديون راجع بالأساس إلى مباشرة مساطر التحصيل الجبري بالأولوية على الديون المهمة والتشجيع على التذكير الرضائي للمدينين لأول مرة، إلى جانب بعض الديون التي لا يمكن أن تكون موضوع تحصيل جبري، ومنها الديون المضمونة في إطار الاتفاقات

الودية والديون موضوع وقف قضائي لإجراءات التحصيل الجبري والديون التي كانت موضوع تصريح في إطار المساطر الجماعية.

➢ تحقيق غير كاف للأهداف التعاقدية بخصوص الديون المقبولة للإلغاء

تنص المادة 126 من القانون رقم 15.97 المتعلق بمدونة تحصيل الديون العمومية على أنه إذا لم تفض جميع طرق التنفيذ على أموال المدين، وعند الاقتضاء على شخصه، إلى تحصيل الديون العمومية، يقترح إلغاء هذه الأخيرة بمبادرة من المحاسب المكلف بالتحصيل. وتساهم هذه المسطرة بذلك في تصفية الباقي استخلاصه.

وقد بلغ مجموع الديون المقبولة للإلغاء في الفترة 2017-2021 حوالي 19 مليار درهم. وتبقى هذه النتائج سواء من حيث المبالغ أو أقدمية الديون دون الأهداف التعاقدية التي سطرتها المديرية العامة للضرائب. فخلال الفترة سالفة الذكر، مثل مجموع الديون المقبولة للإلغاء نسبة 62% مقارنة مع الأهداف المسطرة.

وبخصوص أقدمية الديون، فإن الأهداف التعاقدية لقبول الإلغاء همت، وبصورة حصرية، الديون التي تجاوزت أقدميتها أربع سنوات، بينما تراوحت نسب تحقيقها، حسب السنوات، بين 49% و66% من مجموع الديون المقبولة للإلغاء. مقابل ذلك، تجاوزت حصص الديون ذات أقدمية أقل من أربع سنوات ثلث هذا المجموع خلال نفس الفترة وقاربت 51% سنة 2021.

وتجدر الإشارة إلى أن الصعوبات المتعلقة بالديون القديمة، تتجلى بالأساس في عدم توفر الملفات المادية والوثائق المثبتة لدعم اقتراحات قبول الإلغاء، وهي نفسها الصعوبات التي تحول دون مباشرة إجراءات التحصيل.

أما بالنسبة للديون الحديثة المقبولة للإلغاء، وعلى وجه الخصوص الديون الناتجة عن فرض الضريبة عقب المراقبة الضريبية، فقد مثلت 51% من مجموع الديون المقبولة للإلغاء في الفترة 2017-2021، وهو ما يستدعي الرفع من جودة الإصدارات المرتبطة بهذه الديون، لاسيما في الجوانب المتعلقة بضبط الأسس المعتمدة لفرض الضريبة.

أشارت المديرية العامة للضرائب في جوابها إلى أن الأهداف التعاقدية في ما يخص قبول الإلغاء تحدد فقط حجم الديون الضريبية التي يجب معالجتها بهذه المسطرة دون تحديد أقدميتها. كما يبقى المعيار الوحيد لاقتراح دين في إطار هذه المسطرة هو استنفاذ إجراءات التحصيل الجبري من طرف القابض مع تبرير عدم إمكانية تحصيله، مهما كانت طبيعته وأقدميته.

➢ ضرورة ترشيد اللجوء إلى الإسقاطات لأجل تعزيز الشفافية والعدالة الضريبية

بلغ المبلغ الإجمالي للإسقاطات والإلغاءات بين سنتي 2017 و2021 حوالي 32 مليار درهم، تخص 67% منها الإصدارات المتكفل بها خلال هذه الفترة.

وبصفة عامة، تتم هذه الإسقاطات من أجل تصحيح النقائص المتعلقة بالأسس المعتمدة لفرض الضريبة، وتعتبر مؤشرا عن مدى جودة بعض الإصدارات التي تستلزم أن تكون موضوع تحقق من موثوقيتها حتى لا تساهم في الرفع من مجموع الباقي استخلاصه.

وتشكل الشكايات المحرك الرئيسي لإجراء الإسقاطات والإلغاءات، حيث توصلت إدارة الضرائب من طرف الملزمين بما مجموعه 874.350 شكاية خلال الفترة 2018-2021 بشأن إصدارات بمجموع 10 مليار درهم، منها حوالي 8 مليار درهم خاصة بالمبالغ الأصلية للضريبة فيما يتشكل الباقي من الذعائر والزيادات. وأفضت معالجة هذه الشكايات إلى إسقاطات إجمالية قاربت 7 مليار درهم، أي ما يعادل 70%، منها حوالي 5 مليار درهم تخص المبلغ الأصلي للضريبة.

كما تم إصدار 768 حكما وقرارا قضائيا خلال سنة 2021 ضد إدارة الضرائب تخص إصدارات بمجموع 711 مليون درهم، من المحتمل أن تكون موضوع إسقاطات.

وبلغ عدد حصص الضرائب المعنية بالإعفاء من الذعائر والزيادات 610.918 حصة بحوالي 14,5 مليار درهم من بينها 34.539 حصة بمبلغ 11,7 مليار درهم تتعلق بالإصدارات المتكفل بها بين 2017 و2021. ولا تسمح هذه الإعفاءات بالفصل بين تلك المتخلى عنها بسبب عسر الخاضعين للضريبة، وبين الإعفاءات الممنوحة من طرف الإدارة، وبالتالي الحفاظ على دور الذعائر والزيادات كعقوبة لمخالفة القواعد الضريبية.

عزت المديرية العامة للضرائب في جوابها أهمية الإسقاطات عددا إلى التطور المتزايد للإصدارات في السنوات الأخيرة وتضاعف إجراءات التحصيل الجبري، مما أدى إلى تزايد نسب تبليغ الملزمين بالديون التي بذمتهم، مع دعوتهم إلى تسوية وضعيتهم سواء عبر الأداء أو المنازعة وإقرار إعفاءات من الغرامات والزيادات والذعائر وصوائر التحصيل برسم قانوني المالية لسنتي 2018 و2021 وكذا مأسسة الإسقاط التلقائي إذا تبين أن الفرض الضريبي مشوب بخطأ مادي. وأشارت

المديرية أيضا إلى أنه تم تشجيع اللجوء إلى التخفيضات أو الإعفاءات من الغرامات والزيادات والذعائر وصوائر التحصيل في ضوء تداعيات الأزمة الصحية الناجمة عن كوفيد-19.

ثانيا. العوامل المؤثرة سلبا على التحصيل

على الرغم من الجهود المبذولة من طرف مديرية الضرائب، لازالت هناك نقائص تؤثر سلبا على تحصيل الديون. وتتعلق هذه العوامل بمدى جودة الإصدارات، وبنقص على مستوى التنسيق الداخلي، وبمدى تعاون الشركاء الخارجيين للمديرية العامة للضرائب، وإكراهات مرتبطة بممارسة القابض للمراقبة القبلية للتكفلات، وبالموارد البشرية، وبالنظام المعلوماتي المعتمد.

➢ نقص في جودة الإصدارات

تؤثر جودة الإصدارات بصفة رئيسية على تحصيل الديون الضريبية. فعلى سبيل المثال، تساعد تصفية الضريبة بشكل سليم على عدم تراكم الباقي استخلاصه واللجوء إلى الإسقاطات والإلغاءات. وكما سبقت الإشارة إلى ذلك، فإن احتمال تحصيل الإصدارات يتضاءل مع قدمها. علاوة على ذلك، فإن كلا من النقص في عناوين المدينين وكذلك الإصدارات الناتجة عن فرض الضريبة بصفة تلقائية على خاضعين للضريبة غير نشيطين، يشكلان عاملين إضافيين يؤثران سلبا على التحصيل:

- **نقائص في عناوين المدينين**

إن العناصر المتعلقة بعناوين المدينين المتضمنة بإصدارات مصالح الوعاء تتسم في العديد من الحالات بنقائص تساهم بشكل كبير في صعوبة تبليغهم. فعلى سبيل المثال، من بين 605.540 مدين تمت مراسلتهم سنة 2021 من طرف مصالح الوعاء في إطار مسطرة فرض الضريبة بصورة تلقائية، لا يتوفر 24% منهم على عناوين كاملة. وبالتالي فإن التكفلات المرتبطة بهؤلاء المدينين تعترضها صعوبات لتبليغهم وتفعيل إجراءات التحصيل الجبري عند الاقتضاء.

- **إصدارات مرتبطة بمنشآت غير نشيطة**

تساهم الإصدارات الناتجة عن فرض الضريبة بصورة تلقائية على الخاضعين للضريبة غير النشيطين في تراكم الباقي استخلاصه. ونظرا لعدم توفر معطيات موثوقة تخص هذه الفئة من الخاضعين للضريبة، فلم يتسن للمجلس تقييم حجم هذه الإصدارات. ولأجل الحد من فرض الضريبة بصورة تلقائية على هذه الفئة من الملزمين، اعتمدت المديرية العامة للضرائب في وقت سابق مسطرة لإيقاف حساباتهم في النظام المعلوماتي. كما أن قانون المالية لسنة 2023 أدرج فصلا جديدا بالمدونة العامة للضرائب يعرف بالمنشأة "غير النشيطة" ويخول للإدارة إيقاف فرض الضريبة عليها بصورة تلقائية.

أفادت المديرية العامة للضرائب في جوابها بأنه، قبل سنة 2023، أدى غياب مقتضيات بالمدونة العامة للضرائب تمكِّن من تعليق الإصدارات بخصوص المقاولات غير النشيطة، إلى تنامي اللجوء إلى مسطرة الفرض التلقائي، نتج عنه تكلفة تدبير مهمة بالنسبة للمتدخلين على مستوى الوعاء والتحصيل. وأضافت المديرية أنه لتجاوز هذه الوضعية، أقر قانون المالية لسنة 2023 مقتضيات جديدة تم بموجبها التعريف الدقيق للمقاولة غير النشيطة مع تمكين الإدارة من تعليق الإصدارات بخصوصها، إلى جانب إقرار إعفاء ضريبي لصالح الشركات التي لم تقم بكافة الإجراءات الإدارية من أجل التشطيب.

➢ تحسين التنسيق الداخلي بين القباض ومصالح الوعاء والمراقبة أساسي لإنجاح عمليات التحصيل

يؤثر النقص الحاصل في التنسيق الداخلي بين مصالح الوعاء والمراقبة من جهة، والقباض من جهة أخرى، بشكل سلبي على إنجاح عمليات التحصيل. فهذه المصالح لا تزود القباض بشكل منتظم بالمعلومات اللازمة لتسهيل التحصيل. فعلى سبيل المثال، لا يتوصل القباض دائما بالعناصر الكافية للتعريف بالخاضعين للضريبة لاسيما المعلومات المرتبطة بالعناوين. كما أن هذه المصالح لا تقدم بشكل منتظم الإعلامات بالتصحيح إثر مهام المراقبة التي تنجزها، وذلك لتمكين القباض من القيام بالإجراءات التحفظية طبقا لمقتضيات المادة 29 من مدونة تحصيل الديون العمومية وكذا بالإجراءات المرتبطة بشأن افتعال العسر عند الاقتضاء. كما أن الاتفاقات الودية المبرمة من طرف مصالح المراقبة مع الخاضعين للضريبة، المتعلقة بإصدارات تم الشروع في تحصيلها، لا يتم تقاسمها تلقائيا مع القباض.

ولا ينحصر عدم توفير المعلومات داخليا لفائدة القباض في التأثير سلبا على التحصيل فحسب، بل يعرض الإدارة إلى بعض المخاطر المتعلقة أساسا بعدم احترام الإيقاف الإلزامي لإجراءات التحصيل الجبري في حالات الاتفاقات، أو إيقاف التنفيذ بموجب الأحكام القضائية الصادرة.

أكدت المديرية العامة للضرائب في جوابها بأنه، بعد تعميم إلزامية التصريح والأداء الإلكترونيين، إلى جانب استكمال إجراءات التسجيل بصفة إلكترونية، أصبح عدد كبير من المعلومات الضرورية لعملية التحصيل متوفرا على النظام المعلوماتي المندمج (شركاء، توزيع رأس المال، عقارات، مركبات...)، مما يمكن القابض من استغلالها لمباشرة مساطر التحصيل. وأضافت المديرية بأن استكمال آليات التواصل بين وحدات كل من الوعاء والمراقبة وكذا المنازعات القضائية مع التحصيل على مستوى النظام المعلوماتي من شأنه أن يمكن من توثيق العلاقة بين مختلف المتدخلين وتيسير التبادل الآني للمعلومات.

➢ ضرورة تعزيز تعاون الشركاء الخارجيين في إطار حق الاطلاع

في إطار ممارسة حق الاطلاع المخول لإدارة الضرائب، تم تحقيق تقدم في ما يخص تبادل المعلومات مع إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة والوكالة الوطنية للسلامة الطرقية، حيث يتم هذا التبادل بصفة إلكترونية وآنية. فبين سنتي 2018 و2021، تمت معالجة ما يناهز 1,1 مليار درهم من الباقي استخلاصه لدى المديرية العامة للضرائب بفضل نظام المراقبة الآلية على عمليات الاستيراد لدى إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة والتي يقوم بها مدينو المديرية العامة للضرائب الذين لازالت في ذمتهم مبالغ غير مستخلصة. كما أن التكفل بطلبات التعرض لتحويل العربات وإجراءات رفع اليد تتم بشكل آلي بين المديرية العامة للضرائب والوكالة الوطنية للسلامة الطرقية منذ سنة 2020.

بالمقابل، فإن عدم تبادل المعلومات مع جهات أخرى، كالخزينة العامة للمملكة، وطرق تبادل المعلومات المقيدة وغير المرقمنة مع باقي الشركاء (الأبناك والوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية والمديرية العامة للأمن الوطني)، تحد بشكل ملموس من نجاعة حق الاطلاع. ويرجع ذلك لكون المديرية العامة للضرائب لا تحصل على المعلومات في آجال مناسبة، كما تقتصر على عدد محدود من المدينين.

أوضحت المديرية العامة للضرائب في جوابها بأنها عملت على نزع الطابع المادي على طلبات المعلومات في إطار حق الاطلاع وكذا مباشرة بعض مساطر التحصيل الجبري التحفظية والتنفيذية مع الشركاء الخارجيين، وذلك نظرا للأهمية التي يكتسيها الولوج إلى المعلومات حول أملاك الملزمين في الرفع من نجاعة عملية التحصيل. وذكرت المديرية، بهذا الخصوص، أنه تم الشروع في التبادل الآلي للمعلومات مع مديرية الجمارك والضرائب غير المباشرة وكذا الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية، في انتظار توسيع قاعدة الشركاء، خصوصا الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية ووزارة العدل والمديرية العامة للأمن الوطني والأبناك.

➢ محدودية المراقبة القبلية للقابض

تواجه ممارسة المراقبة القبلية التي يتعين أن يقوم بها القابض على الإصدارات قبل التكفل بها بعض الصعوبات. ويتعلق الأمر بعدم احترام الآمرين بالصرف لأجل 15 يوما المنصوص عليه في مدونة تحصيل الديون العمومية بين تاريخ إرسال الجداول أو قوائم الإيرادات إلى القابض وتاريخ الشروع في تحصيلها. فعلى سبيل المثال، فإن 36% من سندات المداخيل التي تم إصدارها في الفترة 2017-2021 لم تحترم هذا الأجل، حيث بلغ الأجل المتوسط بالنسبة لهذه الحالات حوالي سبعة أيام. كذلك، لا يتيح النظام المعلوماتي للقابض إجراء المراقبة القبلية على الأوامر بالمداخيل التي يتم التكفل بها آليا. كما يضطر القابض إلى التكفل بإصدارات رغم عدم توفرها على المعلومات الكافية لكونها ترد ضمن جداول لا يسمح النظام المعلوماتي بالتكفل أو رفض الإصدارات المكونة لها بصفة منفصلة.

بهذا الصدد، أوضحت المديرية العامة للضرائب في جوابها أن النظام المعلوماتي يمكن من التحقق من مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية للإصدارات (التعريف بالملزم وعناصر التعريف والعنوان وقواعد التصفية...)، لتسهيل وتقليل عبء المراقبة القبلية الفردية وذلك بالنظر للتزايد الملحوظ في حجم الإصدارات. وأضافت المديرية بأنه يتم العمل على تحسين النظام المعلوماتي من أجل أن يشمل كافة قواعد المراقبة القبلية، خصوصا بالنسبة للإصدارات المتعلقة بواجبات التسجيل، التي يتم تحصيلها الرضائي على أساس أمر بالتحصيل.

➢ وظيفة التحصيل: صعوبات تقترن بنظام المسؤولية الشخصية والمالية

تواجه المديرية العامة للضرائب صعوبات في تعويض قباض في مناصب ظلت شاغرة لمدد طويلة نسبيا (تجاوزت سنتين في خمس قباضات). كما أن المديرية العامة للضرائب قد تواجه مخاطر مرتبطة بإنهاء وضعيات 81 موظفا تم وضعهم رهن إشارتها من طرف جماعات ترابية وراكموا تجربة في مجال التحصيل. كما أن بعض الوظائف

تحتاج إلى تعزيز من حيث العدد ودعم القدرات لاسيما تلك المتعلقة بالمكلفين بالتحصيل الجبري وبمأموري التبليغ والتنفيذ.

أفادت المديرية العامة للضرائب في جوابها أنه، بالنظر لطلبات الترشيح التي لم يتم الاستجابة إليها لشغل منصب قابض، فإن عدم جاذبية وظيفة التحصيل تعزى بشكل رئيسي إلى ثقل وجسامة المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي، خصوصا في حالة العيوب التي يمكن أن تشوب مسطرة التحصيل، بصرف النظر عن أعباء العمل الأخرى وهيمنة التدبير الورقي للإقرارات والقيم قبل الرقمنة والنقص المحتمل في الموارد البشرية. وأشارت المديرية إلى أن هذه المسؤولية يتم تركيزها فقط على كاهل القابض دون غيره من الفاعلين.

➢ ضرورة مواصلة تحسين النظام المعلوماتي

بذلت المديرية العامة للضرائب جهودا لأجل إدراج مسطرة التحصيل الجبري بالنظام المعلوماتي. فمنذ سنة 2017 إلى غاية سنة 2021، تم تطوير 23 وظيفة معلوماتية تتعلق بإجراءات التحصيل الجبري. غير أن هذا النظام في حاجة إلى تحسين وذلك لتجاوز بعض النقائص المسجلة على مستوى الوظائف التي يتيحها، كتوفير المعلومات بصورة شاملة ومندمجة للقباض، ولتطوير وظائف جديدة مرتبطة أساسا بالربط الآلي مع تدبير المنازعات والمراقبة الضريبية.

أفادت المديرية العامة للضرائب في جوابها بأن النظام المعلوماتي يمكن حاليا من تجميع وتتبع كافة المتأخرات الضريبية وكذا مباشرة مجموع مساطر التحصيل الجبري المنصوص عليها في مدونة تحصيل الديون العمومية. وأكدت المديرية على أنها عملت على تطوير النظام المعلوماتي المندمج من أجل تمكين القباض من تحسين تدبير مساطر التحصيل الجبري عبر توفير المعلومات المهمة لعملية التحصيل ومراقبة تسلسل مساطر التحصيل وتعميم الاتصال البيني مع وحدات باقي الوظائف.

بناء على ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الاقتصاد والمالية بما يلي:

- **تحسين جودة الإصدارات لاسيما ضبط أسس فرض الضريبة عقب المراقبة أو التسوية وتقليص آجالها وتوفير المعلومات الكافية المتعلقة بالخاضعين للضريبة؛**
- **تحسين تدبير إجراءات التحصيل الجبري؛**
- **العمل مع الشركاء الخارجيين، في إطار حق الاطلاع، على تطوير وسائل تتيح تبادل المعلومات بصورة آلية وكافية وآمنة؛**
- **مواصلة الجهود لتطوير النظام المعلوماتي، بصفة عامة، من أجل إدماج أفضل للمعلومات المتأتية من مختلف مصالح المديرية العامة للضرائب، وتحسين الوظائف المعلوماتية المرتبطة بالتحصيل بصفة خاصة؛**
- **تعزيز الموارد المادية والبشرية لدى القباض من أجل تحسين نجاعة تحصيل الديون الضريبية والتفكير، بتنسيق مع جميع الأطراف المعنية، في مراجعة نظام المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسبين في إطار مقاربة شمولية؛**
- **إجراء دراسة تحليلية للباقي استخلاصه بهدف تحديد الديون غير القابلة للتحصيل، ودعم ذلك بالإثباتات الكافية، واتخاذ الإجراءات المناسبة بشأنها؛**
- **إعداد تقرير سنوي عن إجراءات ونتائج تحصيل الديون الضريبية.**

أكدت المديرية العامة للضرائب أنها أخذت علما بالملاحظات والتوصيات التي جاء بها المجلس الأعلى للحسابات، والتي نظرا لوجاهتها ستوليها أهمية خاصة، خصوصا أن عددا من المحاور تشكل جزءا من رؤيتها الاستراتيجية برسم السنوات القادمة.

تحصيل الديون المستحقة لفائدة إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة:

غرامات وإدانات نقدية يتعذر تحصيلها ومخاطر قراءة غير واقعية لهذه الديون

بلغت المداخيل الجمركية الصافية برسم الميزانية العامة، في سنة 2022، ما يناهز100 مليار درهم، موزعة بين ضريبة القيمة المضافة على الواردات (55%)، تليها الرسوم الداخلية على الاستهلاك (31%) والرسوم الجمركية (14%)، هو ما يمثل 40% من المداخيل الجبائية للدولة (252 مليار درهم، وذلك حسب وضعية موارد وتحملات الخزينة عند نهاية سنة 2022). لذلك، فإن تدبير تحصيل الديون المستحقة لفائدة إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة يكتسي أهمية بالغة خاصة بالنظر إلى الحاجة الملحة لتعبئة موارد مالية إضافية لأجل تمويل السياسات العمومية.

واعتبارا لهذه الأهمية، وبالنظر أيضا إلى المستويات الجد المرتفعة التي وصل إليها مجموع الباقي استخلاصه لإدارة الجمارك الذي بلغ 697 مليار درهم (منها 97% غرامات وإدانات نقدية)، انصبت المهمة الرقابية التي أنجزها المجلس على نظام تتبع تحصيل الديون الجمركية، والتحصيل الجبري لهذه الديون، وتحصيل الغرامات والإدانات النقدية، وذلك خلال الفترة الممتدة من 2017 إلى 2021.

أولا. تتبع تحصيل الديون الجمركية

1. تتبع تحصيل الديون في حاجة إلى مزيد من التحكم والدقة

➢ **تتبع لا يضمن موثوقية وشمولية المعطيات المرتبطة بمبالغ الباقي استخلاصه**

يتم تتبع تحصيل الديون بوتيرة فصلية على أساس وضعيات يتم إعدادها بطريقة يدوية، وذلك بالاعتماد على البيانات المقدمة من طرف قباض الجمارك والمستخرجة أساسا من النظام المعلوماتي (BADR).

ويتم خلال هذه العملية التحقق من موثوقية تلك البيانات لشرح وتصحيح الفروق الناجمة عن تجميع المعطيات. وعلى الرغم من ذلك، فإن مبالغ الباقي استخلاصها المعتمدة في بداية السنة تختلف عن تلك التي يتم حصرها في آخر السنة السابقة وذلك بسبب عملية التتبع اليدوي، فضلا عن استغراقها لمدة طويلة.

> أوضحت إدارة الجمارك في جوابها أنها قامت باستكمال رقمنة جداول ووضعيات مخصصة لتتبع المبالغ الباقي استخلاصها وتعميمها على المسؤولين المكلفين بالتتبع.
>
> كما أشارت أنها انكبت على تحسين موثوقية وشمولية المعطيات والبيانات المحملة في النظام المعلوماتي من أجل الاستخراج الأتوماتيكي والموثوق لهذه الجداول والوضعيات.

➢ **مبالغ باقي استخلاصها مرتفعة ومركزة حول الغرامات والإدانات النقدية**

تبرز وضعيات تتبع تحصيل الديون تراجع نسبة المبالغ المحصلة مقارنة مع المبالغ الباقي استخلاصها رغم ارتفاع إيرادات التحصيل، وهو ما يعزى إلى تراكم الباقي استخلاصه على مر السنين، حيث تجاوز، في 31 دجنبر 2021، مبلغ 697 مليار درهم، شكلت منه الغرامات والإدانات النقدية نسبة 97%. وهكذا وصل مجموع الباقي استخلاصه من الغرامات والإدانات النقدية إلى 675 مليار درهم.

وتتوزع 87% من الديون الجمركية الباقي استخلاصها بين أربع مديريات جهوية، نتيجة أهمية أنشطتها. وهكذا تستحوذ المديرية الجهوية للدار البيضاء-سطات على نسبة تتراوح بين 30 % و40 % من الديون الجمركية الباقي استخلاصها خلال الفترة الممتدة من 2017 إلى 2021، تليها المديرية الجهوية للرباط -سلا -القنيطرة بنسبة تتراوح بين 16% و23%، ثم المديرية الجهوية للوسط الجنوبي (الجرف الأصفر، آسفي، مراكش، الصويرة، ورزازات) بنسبة تتراوح بين 15% و20%، وأخيرا المديرية الجهوية لطنجة-تطوان-الحسيمة بنسبة تتراوح بين 9% و17%.

> أشارت إدارة الجمارك في جوابها إلى أن الغرامات والإدانات النقدية تشكل 90 % من مجموع المبالغ الباقي استخلاصها نظرا لارتباطها في غالبيتها بقضايا الصرف وقضايا الحق العام مما يجعلها في الكثير من الأحيان غير قابلة للاستخلاص.

كما أضافت أنها تشاطر توصية المجلس الأعلى للحسابات الرامية إلى مراجعة النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة من أجل ملاءمتها مع واقع تحصيل هذه الغرامات والإدانات النقدية مع مراعاة طبيعتها الزجرية.

2. رقمنة غير مكتملة لعمليات التحصيل والمنازعات

➢ ضرورة إتمام رقمنة عمليات التحصيل

ساهم تأخر تفعيل الوظائف المرتبطة بالتحصيل الجبري والمنازعات في النظام المعلوماتي (BADR) إلى غاية سنة 2016، بالنظر لأولويات تطوير النظام المعلوماتي، في اللجوء إلى تدبير البيانات المرتبطة بها خارج الأنظمة المعلوماتية، باستثناء الملفات الحديثة.

كما أن النظام المعلوماتي (BADR) لا يتوفر على وظائف تسمح بتنبيه قباض الجمارك بخصوص الآجال القانونية المرتبطة بتقادم الديون أو تنفيذ بعض العمليات كقرارات قبول إلغاء الديون الخاصة بنفس المدين، بعد الإجراءات التي قد يكون قام بها قباض آخرون لإدارة الضرائب، أو وجود ديون مستحقة تجاه محاسبين عموميين آخرين أثناء معالجة المدفوعات الزائدة الخاصة بنفس الدائن.

في إطار تعقيبها، أفادت إدارة الجمارك في جوابها أن معظم عمليات التحصيل تتم بطريقة محوسبة. وبالنسبة لبعض العمليات الغير محوسبة، فقد أوضحت أنه تم عقد اجتماعات مع مصلحة المعلوميات من أجل إرساء نظام تنبيه يومي يتولى توجيه رسائل إلكترونية لتنبيه القباض بقرب انصرام أجل التقادم الرباعي.

➢ لزوم تنفيذ أعمال وإجراءات موثوقية البيانات

على الرغم من تعبئة الإدارة لموارد مهمة من أجل تطوير أدوات للمساعدة على اتخاذ القرار، فإن موثوقية الوضعيات المستخرجة منها تتوقف على موثوقية البيانات الأصلية (BADR وRIAD ومصادر أخرى). وفي هذا الصدد، تم رصد العديد من الفروق التي تستلزم التصحيح أو إعادة تجميع المعطيات من القباض المكلفين بالتحصيل أو اللجوء إلى المعالجة اليدوية.

وكانت إدارة الجمارك قد شرعت في أعمال التحقق من موثوقية البيانات سنة 2018، وذلك بتشكيل لجنة لحكامة البيانات، غير أن هذه اللجنة لم توثق أشغالها مما يتعذر معه تقييم مخرجاتها.

وحري بالإشارة أن مديرية التدقيق الداخلي أنجزت مهمة تقييمية للوظائف المتوفرة بالنظام المعلوماتي للجمارك سنة 2021، وركزت توصياتها الرئيسية على ضرورة العمل على موثوقية أنظمة المعلومات ومراقبة المعطيات التي يتم إدراجها في هذه الأنظمة.

أشارت إدارة الجمارك في جوابها أنها قد اتخذت، في إطار سياسة الحوسبة وإضفاء الطابع اللامادي على المساطر، العديد من التدابير الهادفة إلى ضمان سلامة بياناتها المخزنة والمعالجة بواسطة أنظمة المعلومات الخاصة بها. وبالتالي، فإن جميع العمليات الجمركية تقريبًا مضمنة بالنظام المعلوماتي "BADR".
وفي ما يتعلق بموثوقية البيانات، أوضحت إدارة الجمارك أنه قد تم دعم هذه العملية من قبل لجنة عهد إليها بإدارة "حوكمة" البيانات، مضيفة أن عمل هذه اللجنة قد أتاح وضع قائمة بالتناقضات التي تمت ملاحظتها والتحسينات التي يجب إجراؤها (...)، وأن عملية التوثيق في مرحلتها النهائية تشارف على الانتهاء.
وبتاريخ 17 مارس 2020، أصدرت الإدارة المذكرة رقم D2902/20/ADII/100، تذكر بالتعليمات الخاصة بإدارة البيانات لتحسيس المصالح بضرورة الحرص على ضمان جودة البيانات التي يتم تحميلها على مستوى نظام "BADR". (...).

3. وجوب تعزيز التعاقد على أداء عمليات التحصيل

➢ تنزيل غير كاف لمسطرة التعاقد على المستوى اللاممركز

لا يتم تنزيل أهداف ومؤشرات نجاعة التحصيل المتعاقد بشأنها، بين المديرية العامة والمديريات الجهوية، على مستوى المديريات الإقليمية وعلى مستوى الوحدات الإدارية التابعة لها من أقسام ومصالح ومكاتب كما تنص على ذلك مسطرة التعاقد. ومع ذلك، يتم تقييم النتائج وفق أجوبة هذه البنيات دون إشراكها خلال مرحلة التخطيط أو وضع أهداف خاصة بها بعد التصديق على العقود على المستوى الجهوي.

أوضحت إدارة الجمارك في جوابها أنها أطلقت مؤخرًا تطبيقا معلوماتيا جديدا يمكن من توزيع الأهداف بين المديريات الجهوية وتجميع إنجازاتها المتعلقة بمؤشرات الأداء المتعاقد عليها.

كما أضافت أنها تعتزم، بعد سنتين من انطلاق العمل بهذا التطبيق، توسيع دائرة استخدامه لتشمل البنيات والمصالح الأدنى مستوى هرميا والتي تعتمد حاليا على استعمال البرامج المكتبية لمقارنة الإنجازات بالأهداف المتعلقة بالمؤشرات المتعاقد عليها.

➢ **تعاقد محدود لا يشمل كل وسائل التحصيل الجبري**

يستند التعاقد في مجال تحصيل الموارد الجمركية إلى عدد محدود من المؤشرات، وهي: "معدل الإلغاءات" و"معدل تسوية حسابات الإدراجات المؤقتة" و"نسبة الديون المؤداة إلكترونيا". كما لا يشمل جميع وسائل التحصيل الجبري مثل بيع الأصول التجارية والممتلكات المنقولة.

> أشارت إدارة الجمارك في جوابها أنها قامت بإثراء محفظة مؤشرات نجاعة الأداء بمؤشرات جديدة تتعلق بتحصيل الديون الجمركية وذلك بعد مراجعتها خلال سنة 2023 قبل أن يتم اعتمادها ابتداء من سنة 2024، وذلك عبر الاستفادة من الوظائف الجديدة التي تم دمجها مؤخرًا في النظام المعلوماتي.

ثانيا. التحصيل الجبري للديون الجمركية

1. حق الاطلاع: وسيلة تستوجب التحسين

➢ **ضرورة توسيع مجال الشراكة مع الإدارات العمومية التي تمتلك المعلومات**

أبرمت إدارة الجمارك اتفاقيات وشراكات مع عدة جهات تتوفر على معلومات من شأنها أن تساعد على تحصيل الديون. غير أن إدارات ومؤسسات عمومية أخرى، كالخزينة العامة للمملكة، ومديرية المنشآت العامة والخوصصة، والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، على سبيل المثال، تظل خارج نطاق الشراكات التي أبرمتها الإدارة. ويؤدي هذا الوضع إلى تفويت إمكانية استغلال معلومات من شأنها أن ترفع من فرص تحصيل الديون.

> أشارت إدارة الجمارك في جوابها أنه سيتم تنفيذ مشاريع شراكة أخرى قريبًا مع الخزينة العامة للمملكة والهيئة المغربية لسوق الرساميل ووزارة التجارة والصناعة.
>
> وأوضحت أيضا أنها مكنت مصالحها اللاممركزة من أدوات مؤداة عنها مثل "INFORISK" التي تتيح جمع المعلومات القانونية المتعلقة بالمتعاملين معها (نقل أو بيع الأسهم وتحويل الشكل القانوني والاندماج – استيعاب، صعوبات المقاولة، التسوية/ التصفية، تخفيض/ زيادة رأس المال، إلخ.).
>
> كما أضافت إدارة الجمارك أنها تجري مناقشات متقدمة مع وزارة العدل لتخويل مصالحها الجهوية إمكانية السحب المجاني للشهادات المختلفة المرتبطة بالسجل التجاري عبر المنصة المخصصة لهذا الغرض.

➢ **تنظيم مجزأ لممارسة حق الاطلاع**

تطرح ممارسة حق الاطلاع إشكالية تنظيمه المجزأ على مستوى الإدارة المركزية للجمارك. فبالإضافة إلى مصلحة الاستعلامات، تمارس مصالح أخرى كمصلحة التنفيذ القضائي ومصلحة تحليل المخاطر حق الاطلاع لدى مؤسسات معينة. وبالموازاة مع ذلك، تقوم كذلك مصالح الآمرين بالصرف والقباضات على المستوى اللامركزي بطلب المعلومات مباشرة لدى مؤسسات وجهات مختلفة، مما يطرح صعوبة تنسيق عمليات توجيه هذه الطلبات ولا يتيح تقاسم المعلومات المتوفرة عبرها لفائدة جميع المستعملين. كما تواجه ممارسة حق الاطلاع عدة عوائق تتمثل أساسا في بطء تفاعل الجهات التي تتوفر على المعلومات مع طلبات إدارة الجمارك.

> أوضحت إدارة الجمارك في جوابها أن معظم الإجراءات الواجب اتخاذها تتم مباشرة، إما عن طريق:
>
> - المصلحة اللامركزية عندما تكون المعلومات متاحة على مستوى أنظمة معلومات الإدارة (SAAD ،BADR وintranet)؛
>
> - المصلحة المركزية المسؤولة عن الاستعلامات التي تركز على معالجة الطلبات الصادرة عن المصالح الخارجية والمركزية.

2. تحصيل جبري تواجهه عدة قيود

➢ **الإنذار القانوني: إجراء تضعفه إشكاليات التبليغ**

يواجه قباض إدارة الجمارك صعوبات متعلقة بتبليغ الإنذار القانوني للمدينين نظرا لنقص المعلومات عنهم لاسيما المتعلقة بعناوينهم. وباعتبار أن هذا الإنذار هو الإجراء الأول في مسطرة التحصيل الجبري، فإن عدم تبليغه من شأنه تجميد استكمال الإجراءات الأخرى للتحصيل الجبري للديون المستحقة أو على الأقل قطع تقادم الدين.

> في إطار تعقيبها، أفادت إدارة الجمارك أنه يتم عادة تبليغ الإنذار القانوني تفعيلا لمقتضيات المادة 43 من مدونة تحصيل الديون العمومية، والتي تقضي بأنه في حالة غياب المدين، يعتبر الإنذار مبلغا تبليغا قانونيا بانصرام 10 أيام من تاريخ تعليقه في آخر موطن معروف للمدين وهو ما تقوم به قباضات إدارة الجمارك.

وفي ما يتعلق بالتحصيل خارج التراب الوطني بشأن الديون المستحقة في مواجهة الأجانب، فأوضحت إدارة الجمارك أن مصالح وزارة الخارجية هي المؤهلة قانونا للقيام بتبليغ جميع الإجراءات عبر قنصلياتها وذلك استنادا إلى المادة 37 من قانون المسطرة المدنية.

كما أضافت أنها بصدد إرساء آلية لتفعيل هذا الإجراء مع وزارة العدل في إطار اتفاقيات التعاون القضائي التي تبرمها هذه الأخيرة مع الدول الأجنبية.

➢ "الإشعار للغير الحائز": مسطرة في حاجة إلى تحسين

يعترض تطبيق مسطرة الإشعار للغير الحائز، الواردة في المواد من 100 إلى 104 من مدونة تحصيل الديون العمومية، بعض الصعوبات المرتبطة أساسا بمدى الخضوع لمبدأ تراتبية درجات التحصيل الجبري، المنصوص عليه في المادة 39 من مدونة التحصيل المذكورة، وبإلزامية تبليغ هذا الإشعار وكيفيات وشكليات هذا التبليغ. كما أن إجراءات حجز وبيع الممتلكات تتداخل مع مسطرة العقل القضائي، مما يقتضي مزيدا من التحسين والتوضيح من أجل تجاوز الإكراهات التي تحد من فعاليتها.

وبالإضافة إلى ذلك، ورغم كونه من بين مساطر التحصيل الأكثر استخداما من قبل القباض، فإن تدبير الإشعار للغير الحائز، والذي كان من المتوقع نزع الطابع المادي عنه منذ سنة 2014 كما هو منصوص عليه في الميثاق المتعلق بالتحصيل عن طريق الإشعار للغير الحائز المعتمد، مازال يتم بشكل يدوي على سجلات ورقية وتبليغه شخصيا للغير الحائز، مما أدى إلى إبطاء سرعته وبالتالي الحد من فعاليته.

أوضحت إدارة الجمارك في جوابها أن تطبيق مسطرة الإشعار للغير الحائز يستلزم مزيدا من التوضيح خاصة في ما يتعلق بضرورة التبليغ وكذا وجوب تقيد المسطرة بمبدأ التدرج، مضيفة أنه ليس هناك توجه قضائي موحد في الموضوع، إذ قضت أحكام بوجوب التقيد بالمبدأ في حين أن أحكاما وقرارات قضائية أخرى لم تَتَبَنَّ هذا التوجه. وقد اعتبرت الإدارة أن قراءة نسقية لفصول مدونة التحصيل تفضي إلى أن مباشرة مسطرة الإشعار للغير الحائز لا تستلزم استنفاد الإجراءات القبلية لمسطرة الإشعار للغير الحائز.

وفي نفس السياق، أشارت إدارة الجمارك أن تعليمية الخزينة العامة للمملكة الصادرة في 2001 تلزم فقط بتوجيه آخر إشعار بدون صائر قبل المرور إلى مسطرة الإشعار للغير الحائز، وهو المبدأ الذي تم تكريسه في المذكرة العامة حول المنازعات والتحصيل. بينما يلزم ميثاق الإشعار للغير الحائز لسنة 2014 كلا من القابض والغير الحائز على تبليغ المدين.

ومن جهة أخرى، أوضحت إدارة الجمارك أنها، في إطار توجهها الرامي إلى نزع الطابع المادي عن جميع الإجراءات، بما في ذلك الإشعار للغير الحائز، قامت بشراكة مع المجموعة المهنية للأبناك وبنك المغرب بإرساء دليل عملي يجيز للبنك المودع لديه الإشعار للغير الحائز تبليغ المدين قبل تنفيذ الإشعار.

➢ إكراهات تعيق مسطرتي حجز الممتلكات وبيعها

تواجه مسطرتا حجز الممتلكات وبيعها بعض الإكراهات، التي تتمثل، عند الشروع في المسطرة، في نقص المعلومات عن المدينين وممتلكاتهم، وفي المراحل النهائية من المسطرة، في صعوبة تطبيق الإجراءات القانونية وعدم الاهتمام الذي يبديه المشترون للأصول المعروضة للبيع وخاصة العقارية منها. كما يمثل تداخل هذه الإجراءات مع العقل القضائي للممتلكات وكذلك اشتراط الإدلاء بالنسخة التنفيذية الأصلية، حالات تعيق التنفيذ على ممتلكات المدينين.

أفادت إدارة الجمارك في جوابها أنها اتخذت مجموعة من الإجراءات من أجل تحسين الإنجازات في مجال الحجوزات التحفظية، مثل:

- تسهيل جمع المعلومات من الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية وذلك بفضل الشراكة التي أقيمت مع هذه الوكالة؛
- توصيف، على مستوى المذكرة العامة حول المنازعات والتحصيل، للخطوات التي ينبغي اتخاذها لتحسين تفعيل الحجوزات التحفظية على أصول المدين. (...).

وأضافت أن غياب بيع العقارات يجد مبرره في الأسباب التالية:

- لجوء المدينين إلى الصلح لتجنب إجراءات التحصيل الجبري؛
- تداخل عمليات البيع مع العقل القضائي والرهون وغيرها من عمليات الحجز؛
- تعقد الإجراءات القانونية وإشكالية الخبرة القانونية لتقييم العقار.

ولتجاوز صعوبة بيع العقار، أوضحت الإدارة أنها بصدد التفكير في دراسة إمكانية الاستعانة بالمحامين، على سبيل الاختبار، لإنجاح عملية بيع العقارات.

ثالثا. تحصيل الغرامات والإدانات النقدية

1. الباقي استخلاصه يتكون بشكل شبه حصري من الغرامات والإدانات النقدية

➢ مستوى قياسي يؤدي إلى قراءة غير واقعية للديون المستحقة لفائدة الدولة

واصل مجموع الباقي استخلاصه من الغرامات والإدانات النقدية نسقه التراكمي، خلال الفترة من 2017 إلى 2021، بنسبة نمو متوسطة بلغت 6%، ليصل إلى 675 مليار درهم، مما أدى إلى ارتفاع مجموع الباقي استخلاصه لقباض إدارة الجمارك بـنسبة مماثلة ليستقر عند 697 مليار درهم.

ويعتبر المستوى الذي بلغه الباقي استخلاصه من الغرامات والإدانات النقدية قياسيا حيث يمثل أكثر من ثلاثة أضعاف المداخيل الجبائية الصافية للدولة المحصلة في سنة 2021. وتجدر الإشارة إلى أن الباقي استخلاصه المذكور لا يمثل إجمالي الديون المستحقة لفائدة الدولة لأنه يشمل فقط المبلغ الأساسي دون احتساب الغرامات عن عدم الأداء والزيادات عن التأخير ومصاريف التحصيل.

ومن شأن هذا المستوى المرتفع (675 مليار درهم) أن يعطي صورة غير واقعية عن المالية العمومية للدولة واعتبار هذا المبلغ الضخم على أنه يشكل موارد محتملة.

> في إطار تعقيبها، أوضحت إدارة الجمارك أن الأمر يتعلق بغرامات ناتجة أساسا عن قضايا الحق العام ومخالفات الصرف أو هما معا وبمبالغ جد مرتفعة، مما يساهم في إثقال محفظة القباض رغم أن حظوظ استخلاصها جد ضعيفة بالنظر إلى طريقة احتسابها أولا وبالنظر أيضا لوضعية المحكومين بها والذين معظمهم معدمين ومعسرين أو مفتعلين للعسر، وهو ما يجعل هذه المبالغ غير ممكنة التحصيل، فضلا عن كونها تقدم قراءة غير واضحة وأكيدة لديون الخزينة.

ويقتضي تحليل مكونات مبلغ الباقي استخلاصه وتقييم مدى قابليته للتحصيل استحضار العناصر التالية:

- **ديون قديمة لم تخضع لدراسة قابليتها للتحصيل**

شكلت الديون المترتبة عن الغرامات والإدانات النقدية الواردة ضمن تحملات قباض إدارة الجمارك إلى غاية 31 دجنبر 2021، والمتكفل بها قبل 31 دجنبر2017، نسبة 77% من مجموع هذه الديون، أي أنه قد مر عليها أكثر من أربع سنوات، وهو ما يقلل من احتمال تحصيلها. كما أن 78 % من الباقي استخلاصه تتجاوز أقدميته كذلك أربع سنوات.

وعلى الرغم من قدمها، لم تخضع الديون المترتبة عن الغرامات والإدانات النقدية لتحليل نوعي موثق، يمكن إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة من أن تحدد بشكل موضوعي، على أساس المعلومات المتاحة عن أصول المدينين، النسبة القابلة للتحصيل. وبهذا الخصوص، أظهرت المقابلات التي أجرتها المهمة الرقابية مع قباض ومسؤولي إدارة الجمارك أن احتمال تحصيل هذه الديون شبه منعدم دون أن يتم تقديم أي عناصر لدعم هذا التقدير الذي يستند حصريا على ضعف النسب المنجزة في تحصيل الغرامات والإدانات النقدية.

> أشارت إدارة الجمارك في جوابها أنها تقوم بإجراء دراسات عند الضرورة، ولا سيما في إطار مشاريع الإعفاء وتعديلات قوانين المالية المتعلقة بالمنازعات والتسوية الصلحية، إلخ.
>
> وأضافت أن الإدانات النقدية المتعلقة بقضايا الحق العام والصرف، تشكل الجزء الأكبر من المتبقي استخلاصه، ومعظمها تعتبر في حكم غير القابلة للتحصيل، إذ تصدر غالبًا بمبالغ هائلة في مواجهة أفراد مُعسرين. (...) وفي هذا الصدد، أفادت الإدارة أنها اعتمدت في سنة 2022 تعديلات تتعلق بتخفيف المبلغ المطالب به بموجب الغرامات.
>
> كما أوضحت أن المذكرة العامة حول المنازعات والتحصيل رقم D50/2021/ADII/100 بتاريخ 2021/12/23 حددت سبل ترشيد المتابعات القضائية وتشجيع التسوية الصلحية، والعمل حسب الهدف، من خلال التركيز على القضايا ذات الحظ الأوفر في الاستخلاص.
>
> أما في ما يتعلق بقدم الديون، فاعتبرت الإدارة أن ذلك راجع، في بعض الحالات، إلى القيود التي تواجه تسويتها، لا سيما من خلال مسطرة القبول بالإلغاء.

- **ديون بمبالغ ضخمة ناتجة أساسا عن أحكام صادرة في قضايا ذات طابع خاص**

يتعلق الباقي استخلاصه من الغرامات والإدانات النقدية بشكل أساسي بأحكام صادرة في قضايا ذات طابع خاص (526 مليار درهم، أي حوالي 78% من إجمالي الباقي استخلاصه)، وتهم فئة خاصة من الملزمين، تختلف عن الملزمين العاديين تجاه الإدارات الضريبية، وهم الأشخاص الذين جرمتهم المحاكم الزجرية في بعض جرائم الحق العام.

وفي هذا الصدد، فإن الغرامات والإدانات التي تصدر في هذه القضايا الخاصة تتسم بمبالغ وصلت إلى مستويات كبيرة جدا يصعب تنفيذها. وبهذا الخصوص، حصرت المهمة الرقابية، حتى 31 دجنبر 2021، حوالي 275 غرامة وإدانة نقدية صادرة في إطار هذه القضايا بمبلغ يفوق 100 مليون درهم بإجمالي 516 مليار درهم. وهو ما يمثل ما يقرب من 76% من إجمالي الباقي استخلاصه من الغرامات والإدانات النقدية. بالإضافة إلى ذلك، فإن اثني عشر غرامة وإدانة نقدية، صادرة في هذا النوع من القضايا، تزيد عن 10 مليارات درهم ويبلغ مجموعها وحده ما يقرب 310 مليار درهم، أي ما يمثل 46% من الباقي استخلاصه من الغرامات والإدانات النقدية في 31 دجنبر 2021.

أوضحت إدارة الجمارك في جوابها أنه يمكن تفسير المبلغ المرتفع من الباقي استخلاصه بضعف معدل تحصيل الغرامات والإدانات المحكومة لصالحها، مرجعة ذلك، على وجه الخصوص، إلى أن غالبية هذه الغرامات والإدانات تتعلق بقضايا الحق العام ومخالفات قانون الصرف، التي تتميز بمبالغ هائلة وصادرة في مواجهة مخالفين معسرين أو مفتعلين للعسر.

- **تأثر التحصيل بنظام العقوبات**

إن ارتفاع مبالغ الغرامات والإدانات النقدية الصادرة لفائدة إدارة الجمارك في قضايا الحق العام يرجع إلى حد كبير إلى طرق احتساب الغرامات التي نصت عليها مدونة الجمارك والضرائب المباشرة، وهو ما نتج عنه تراكم مستحقات لا يتم تحصيلها. وعلى الرغم من ذلك، وخلال 22 سنة، لم تتم مراجعة مستوى الغرامات على هذا النوع من الجرائم إلا مرة واحدة في سنة 2013. ولم تتم مراجعة صيغة احتساب الغرامة المفروضة على مخالفات الحق العام إلا في سنة 2022 من أجل التخفيض من الغرامات والإدانات النقدية.

كما أن المستوى المرتفع للغرامات يخص أيضا مخالفات نظام الصرف، والتي نص عليها ظهير 30 غشت 1949 المتعلّق بمعاقبة مخالفات نظام الصرف والذي لم يعرف سوى تعديلات محدودة منذ صدوره. بالإضافة إلى ذلك، فإن الظهير المذكور صدر في ظرفية كانت فيها معاملات الصرف استثناءً، وهو بالتالي لم يعد مناسبا، مما يستدعي مراجعته لأجل ملاءمته مع التحرير التدريجي لمعاملات الصرف. كما أن هذه المراجعة تفرضها كذلك ضرورة ملاءمة مقتضياته مع أحكام دستور 2011، لا سيما أنه طبقا للمادة الأولى من الظهير، فإنه يتم تحديد مخالفات الصرف بموجب التعليمية العامة لمكتب الصرف المعدلة سنويًا، والتي بالرغم أنها تعد بمثابة نص تنظيمي، فإنه لا يتم نشرها في الجريدة الرسمية.

وارتباطا بما سبق، فإن تحصيل الغرامات والإدانات النقدية الصادرة لفائدة إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة من طرف القباض يبقى شبه منعدم، ذلك أن المبالغ المحصلة من الباقي استخلاصه بلغت في المتوسط حوالي 0,041% خلال الفترة 2017-2021.

في إطار تعقيبها، أشارت إدارة الجمارك أنه وعيا منها بتأثير النظام الحالي للغرامات الصادرة في ميدان الجمرك، قامت بما يلي:

- إدخال تعديلات مهمة على فصول مدونة الجمارك خاصة تلك المتعلقة بتخفيض الغرامات الصادرة في قضايا الحق العام من ثلاث مرات إلى مرتين من قيمة البضاعة موضوع الغش؛

- إلغاء قيمة السيارات والبضائع المستعملة لإخفاء الغش أثناء احتساب الغرامات (قانون المالية 2022)؛

- تخفيض الغرامات الصادرة في إطار القضايا المبنية على اعترافات.

وأضافت أن الغرامات الصادرة عن جنح الحق العام تدخل في إطار تفعيل السياسة الجنائية للمملكة التي تروم بالدرجة الأولى الردع وهو ما يفسر ارتفاعها.

وفي ما يتعلق بمخالفات قانون الصرف، وأمام ضخامة مبالغ الغرامات المترتبة عنها والتي تساهم في تراكم الباقي استخلاصه، فإن إدارة الجمارك تؤيد توصية المجلس الأعلى للحسابات الرامية إلى مراجعة الإطار المنظم لمحاربة مخالفات قانون الصرف.

2. لجوء محدود للحجوزات التحفظية

➢ ضرورة الرفع من وتيرة إنجاز الحجوزات التحفظية

بلغ عدد الحجوزات التحفظية التي أنجزتها الإدارات اللاممركزة العشر التابعة لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة، خلال الفترة 2017-2021، ما مجموعه 1.863 حجزا تحفظيا وذلك لضمان تحصيل الغرامات والإدانات النقدية. وبالرغم من عدم وجود علاقة مباشرة بين عدد المحاضر المسجلة وعدد الحجوزات التحفظية المنفذة، يعتبر هذا الرقم منخفضا نسبيا مقارنة بعدد محاضر المخالفات المسجلة خلال نفس الفترة والتي بلغت 156.203 محضرا، أي بنسبة تغطية للمخالفات بحجوزات تحفظية لم تتعد 1,19%.

ومع ذلك، لوحظ خلال الفترة المذكورة تحسن، في اللجوء إلى الإجراءات التحفظية من قبل الإدارات اللاممركزة بمتوسط ارتفاع بلغ 40%، باستثناء سنة 2020 التي شهدت وضعية الحجر الصحي.

أوضحت إدارة الجمارك في جوابها أنها اتخذت مجموعة من الإجراءات من أجل تحسين الإنجازات في مجال الحجوزات التحفظية، والمتمثلة في تسهيل جمع المعلومات من الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية وذلك بفضل الشراكة التي أقيمت مع هذه الوكالة، وفي توصيف، على مستوى المذكرة العامة حول المنازعات والتحصيل، للخطوات التي ينبغي اتخاذها لتحسين تفعيل الحجوزات التحفظية على أصول المدين.

➢ حجوزات تحفظية لا يتم تنفيذها بسبب مسطرة العقل القضائي للممتلكات

لا يطرح اللجوء إلى الحجوزات التحفظية على ممتلكات المخالفين الذين تمت إدانتهم في قضايا الحق العام، صعوبات معينة لإدارة الجمارك، نظرا لطبيعة هذه القضايا. ومع ذلك، تظل هذه الحجوزات التحفظية دون تأثير على التحصيل. ويرجع ذلك إلى أن أصول المخالفين في هذا النوع من القضايا غالبًا ما تكون موضوعة تحت العقل القضائي بناءً على طلب النيابة العامة في إطار التحقيقات الجارية في قضايا الحق العام أو في إطار التحقيقات اللاحقة المتعلقة بمتابعات في جرائم غسل الأموال. وبالتالي، تواجه إدارة الجمارك، لفترة غير محددة، عدم إمكانية بيع هذه الأصول موضوع الحجوزات التحفظية.

اعتبرت إدارة الجمارك في جوابها أن العقل القضائي لممتلكات المخالفين أثناء إجراءات التحقيق القضائي يشكل عقبة رئيسية تمنع القباض من مواصلة تنفيذ إجراءات التحصيل الجبري.

وعليه، أوضحت أنها شرعت في مناقشة هذا الموضوع مع العديد من الهيئات والسلطات العامة والقضائية (وزارة العدل والمجلس الأعلى للسلطة القضائية ورئاسة النيابة العامة ووسيط المملكة...) من أجل حل مشكلة التداخل بين مسطرة العقل وإجراءات التحصيل. وفي هذا الإطار، نظمت يومين دراسيين بتاريخ 26 و27 مايو 2021 في الموضوع تكللا بإصدار مؤسسة الوسيط توصية تهدف إلى تعديل المادة 102 من مدونة تحصيل الديون العمومية، وقدمت الإدارة لهذه المؤسسة مشروعا تعديليا لهذه المادة.

وأضافت إدارة الجمارك، أن آخر إجراء اتخذته في هذا الصدد تمثل في توجيه كتاب إلى رئاسة النيابة العامة بتاريخ 2022/12/23، تطلب بموجبه منها دراسة إمكانية دعوة مصالح النيابة العامة والشرطة القضائية لرفع أوامر عقل الأموال والأصول العائدة للمدانين بجرائم تتعلق بقضايا الحق العام و / أو الصرف.

على المستوى القضائي، أوضحت إدارة الجمارك أنها تقوم بتقديم طلباتها برفع العقل من خلال المذكرات المقدمة إلى المحاكم المختصة، بناءً على مبدأ سمو إجراءات التنفيذ الجبري على العقل بصفته إجراءً احترازيا.

3. أثر محدود لقبول إلغاء الديون على الباقي استخلاصه

➢ تأخر في تفعيل مسطرة قبول إلغاء الديون بسبب غياب إطار تنظيمي

تعد المجهودات المبذولة من طرف إدارة الجمارك لتفعيل مسطرة إلغاء الديون الناتجة عن الغرامات والإدانات النقدية غير القابلة للتحصيل، حديثة العهد حيث تعود لسنة 2018. وقبل ذلك، لم تعمد الإدارة إلى تفعيل هذه المسطرة إلا بصفة محدودة نتج عنها قبول إلغاء حوالي 758 مليون درهم فقط من الغرامات والإدانات النقدية خلال الفترة من 2003 إلى 2012.

ويعزى هذا اللجوء المحدود إلى التأطير غير الكافي لمسطرة إلغاء الديون على مستوى مدونة تحصيل الديون العمومية، لا سيما المواد 126 و127 و139، التي لم توضح الخطوات العملية لإلغاء الديون، مما فرض اعتماد نص تنظيمي لتكميلها. وعلاوة على ذلك، فإن وجوب اعتماد نص تنظيمي موحد، لجميع مديريات وزارة الاقتصاد والمالية، كان أحد أهم أسباب التأخير في تفعيل هذه المسطرة التي قررت إدارة الجمارك تعليق العمل بها بين سنتي 2012 و2017 إلى حين صدور النص المذكور.

وبالتالي، لم تقم إدارة الجمارك لمدة خمس سنوات (إلى غاية سنة 2018) بتفعيل مسطرة إلغاء الديون، قبل أن تقرر اعتماد مسودة تعليمية للمدير العام تمت صياغتها من طرف مصالح الإدارة. وهكذا، فمن بين إجمالي الغرامات والإدانات النقدية التي تم قبول إلغائها البالغ 156 مليار درهم، فإن 99.5% من هذه الإلغاءات تمت خلال الفترة من 2018 إلى2021.

في إطار تعقيبها، أوضحت إدارة الجمارك إلى أنه في سنة 2012، قررت إيقاف معالجة الملفات المقترحة للإلغاء إلى حين صدور دليل وزاري موحد لمسطرة قبول الديون للإلغاء، الذي كان سيشمل مديريات وزارة المالية (الخزينة العامة للمملكة، الإدارة العامة للضرائب، مديرية أملاك الدولة، إدارة الجمارك)، غير أن هذا المشروع لم ير النور رغم إعداد صياغته الأولى، وهو ما دفع بالإدارة إلى إعداد دليل خاص بها سنة 2017 تضمن تفويض سلطة إمضاء مقررات الإلغاء.

بناء على ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة العدل ووزارة الاقتصاد والمالية، بما يلي:

- **مراجعة نظام العقوبات المنصوص عليها في مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة بالنسبة لقضايا الحق العام في ضوء الممارسات الدولية الفضلى، بتشاور وتنسيق مع جميع المتدخلين، ولاسيما إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة ورئاسة النيابة العامة ووزارة العدل؛**
- **مراجعة الإطار المنظم لمحاربة مخالفات الصرف لملاءمته مع أحكام الدستور؛**
- **إجراء إصلاح شامل لمدونة تحصيل الديون العمومية لملاءمتها مع التطورات التكنولوجية وما تتيحه من إمكانيات يمكن أن تساهم في الرفع من مستويات التحصيل؛**
- **دراسة إمكانية إلغاء الديون القديمة الناتجة عن الغرامات والإدانات النقدية، التي تأكد عدم قابليتها للتحصيل، بموجب قانون المالية.**

أشارت إدارة الجمارك إلى أنه من أجل تفعيل هذه التوصيات ستقوم بتنسيق مع الأطراف المعنية بما يلي:

- إعداد مقترحات لتعديل فصول مدونة الجمارك المتعلقة بقضايا الحق العام لتضمينها في قانون المالية لسنة 2024؛

- مراسلة مكتب الصرف لإشعاره بمضمون التوصيات الواردة في التقرير الحالي وذلك لاتخاذ ما يلزم بشأن مراجعة الإطار المنظم لمخالفات الصرف؛

- توجيه مقترحات هذه الإدارة إلى الخزينة العامة للمملكة، لمراجعة مواد مدونة تحصيل الديون العمومية وإن اقتضى الحال إدراجها ضمن قانون المالية لسنة 2024.

بالإضافة إلى ذلك، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الاقتصاد والمالية بما يلي:

- **التنسيق مع الجهات التي تتوفر على المعلومات حول ممتلكات المدينين، في إطار حق الاطلاع (الخزينة العامة للمملكة، مديرية المنشآت العامة والخوصصة، المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب...)، من أجل تبسيط إجراءات تبادل هذه المعلومات بصفة آلية ومرقمنة؛**
- **تسريع رقمنة تتبع التحصيل وتفعيل مشروع تحسين موثوقية البيانات الرقمية من خلال إجراء مراجعة عامة للبيانات المدرجة في نظام المعلومات، وتلك التي يتم تدبيرها يدويا.**

أوضحت إدارة الجمارك إلى أنها، ووعيا منها بأهمية المعلومة المفيدة في التحصيل، ستواصل مساعيها لعقد مزيد من الشراكات، خاصة مع الخزينة العامة للمملكة لما تتوفر عليه هذه الأخيرة من معلومات مهمة عن المدينين سواء أشخاص طبيعيين أو معنويين.

وأضافت أنها ستقوم بإدراج التوصية المتعلقة بالرقمنة كأولوية قصوى ضمن الأهداف المسطرة على المدى القصير.

تفعيل الجهوية المتقدمة،

الإطار القانوني والمؤسساتي، الآليات والموارد، والاختصاصات:

ورش يتطلب المزيد من المواكبة لتفعيل اختصاصات الجهات واستكمال منظومتها القانونية

تندرج الجهوية المتقدمة في صلب الأوراش الاستراتيجية للمغرب، وتعد تتويجا لمسار اللامركزية والديمقراطية المحلية الذي نهجته بلادنا، منذ المصادقة على أول تقسيم إداري للمملكة سنة 1959، وفق مقاربة تدريجية. ويهدف هذا الورش، **الذي يأتي تنفيذا للرؤية المتبصرة لجلالة الملك ولتوجيهاته الواردة في العديد من خطبه السامية،** إلى النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية المندمجة والمستدامة وإلى إرساء عدالة مجالية لفائدة كافة المواطنين.

وقد همت هذه المهمة الموضوعاتية تقييم التقدم المحرز في تفعيل الجهوية المتقدمة بما في ذلك الشق المتعلق باللاتمركز الإداري، مع التركيز، في المرحلة الأولى، على الجهات بالنظر لمكانة الصدارة التي تحتلها، بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، في إعداد المخططات والبرامج. وشملت المهمة الإطار القانوني والمؤسساتي للجهوية المتقدمة، وآليات تفعيلها والموارد المرصودة للجهات لجعلها أقطاب اقتصادية ورافعة للتنمية المستدامة، وكذا اختصاصات الجهات الذاتية والمشتركة والمنقولة.

أولا. الإطار القانوني والمؤسساتي للجهوية المتقدمة

واكبت الدولة الجهوية المتقدمة من خلال مجموعة من الإصلاحات الدستورية والقانونية والمؤسساتية. ففضلا عن المقتضيات الدستورية المتعلقة بالجهوية المتقدمة، بحيث خصص دستور 2011 بابا خاصا بالجهات والجماعات الترابية الأخرى (الباب التاسع)، تشمل المنظومة القانونية المؤطرة لهذا الورش القوانين التنظيمية للجماعات الترابية والقوانين والنصوص التطبيقية المنبثقة عنها، وكذا الميثاق الوطني للاتمركز الإداري والنصوص التنظيمية والتشريعية المرتبطة به. ويشمل الإطار المؤسساتي كلا من المجالس الترابية المنتخبة وإداراتها والإدارة الجهوية اللاممركزة والوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع وشركات التنمية الجهوية المحدثة لدى الجهات.

1. المنظومة القانونية للامركزية واللاتمركز

- **أهمية التنسيق مع الأطراف المعنية بحصر النصوص المرتبطة بالجهوية المتقدمة موضوع الملاءمة التشريعية والتنظيمية قصد التسريع باعتمادها**

حصرت اللجان الموضوعاتية بين المؤسساتية المحدثة من طرف وزارة الداخلية ثمانية عشر (18) مجالا ضمن الاختصاصات الذاتية للجهات وثلاثة (3) مجالات ضمن الاختصاصات المشتركة تتطلب تدخلا تشريعيا أو تنظيميا، لتحديد نطاق هذه الاختصاصات أو حدود تدخل مختلف الفاعلين العمومين لتدارك تداخل مهامهم مع اختصاصات الجهات. غير أنه، وباستثناء مشروع المرسوم المتعلق بإعداد تصميم النقل داخل الدائرة الترابية للجهة، الذي يوجد قيد الدراسة من طرف مصالح وزارة الداخلية، لم يتم بعد حصر جميع النصوص القانونية المتعلقة بمجالات تدخل القطاعات الوزارية ذات الصلة باختصاصات الجهات، التي تقتضي التتميم أو التعديل في إطار الملاءمة التشريعية والتنظيمية.

وتجدر الإشارة إلى أنه في إطار أشغال هذه اللجان، تم إعداد مسودة الأجندة التشريعية والتنظيمية، التي حددت مجموعة من السيناريوهات المتعلقة بالتدخل التشريعي أو التنظيمي على مستوى النصوص القطاعية وكذا على مستوى القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات ونصوصه التطبيقية. غير أنه إلى حدود شتنبر 2023، لم يُحسم بعد في التوجه الذي سيتم اعتماده بالنسبة لكل اختصاص وتحديد اللائحة النهائية للنصوص التشريعية والتنظيمية التي سيتم تعديلها وملاءمتها، ذلك أن مشروع هذه الأجندة لايزال قيد الدراسة من طرف اللجان الموضوعاتية. ومن جهة أخرى، لم يتم تحديد الآجال المبرمجة لإعداد مشاريع هذه النصوص بتنسيق مع القطاعات الوزارية المعنية.

➢ استكمال المنظومة القانونية للاتمركز الإداري: ورش مستمر يجب التعامل معه بمزيد من الفعالية

سجل المجلس عدم استكمال المنظومة القانونية للاتمركز الإداري رغم مرور أزيد من أربع سنوات على صدور المرسوم بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري (رقم 2.17.618)، علما أن المادة 17 من هذا الميثاق ربطت تحقيق أهداف اللاتمركز الإداري بمراجعة النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

فعلى مستوى تنظيم القطاعات الوزارية، برمجت خارطة طريق اللاتمركز الإداري إعداد ثلاثة نصوص تنظيمية، فضلا عن مراجعة 65 نصا تنظيميا مرتبطا بالمناظيم الهيكلية للقطاعات الوزارية. وفي هذا الصدد، تم إصدار نص تنظيمي واحد فقط (قرار وزير الداخلية بتحديد تنظيم الكتابة العامة للشؤون الجهوية) ومراجعة المراسيم التنظيمية لأربع وزارات (الداخلية، والتجهيز والماء، والنقل واللوجستيك، والاستثمار والالتقائية وتقييم السياسات العمومية)، بينما لم يتم مراجعة وإصدار باقي النصوص التنظيمية ذات الصلة بتنظيم القطاعات الوزارية، لاسيما المرسوم المحدد لقواعد تنظيم القطاعات الوزارية ومراسيم بشأن تحديد التمثيليات الإدارية المشتركة للدولة على المستوى الجهوي وعلى صعيد العمالة أو الإقليم، فضلا عن المراسيم التنظيمية لباقي الوزارات.

أما بخصوص تدبير الموارد البشرية، فتمت برمجة إعداد ومراجعة ستة نصوص تنظيمية وتشريعية، غير أنه لم يتم إصدار سوى نص واحد (سنة 2020)، والذي يخص تتميم وتغيير القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا. بينما لاتزال باقي النصوص قيد الدراسة أو الإعداد، لاسيما المشروع المتعلق بمراجعة المرسوم بسن النظام العام للمحاسبة العمومية (رقم 330.66)، ومشاريع المراسيم المتعلقة بمسطرة التعيين في المناصب العليا، وبتحديد شروط وكيفيات تنظيم مباريات التوظيف في المناصب العمومية، وتحديد كيفيات تنقيط وتقييم موظفي الإدارات العمومية وكيفيات تعيين رؤساء الأقسام ورؤساء المصالح بإدارات الدولة.

وعلى مستوى التفويض، برمجت خارطة الطريق إعداد مشروع مرسوم واحد متعلق بتفويض السلطة والإمضاء، وقد صدر هذا الأخير بالجريدة الرسمية بتاريخ 17 أبريل 2023.

وترتب عن تأخر استكمال المنظومة القانونية للاتمركز الإداري، محدودية تنفيذ خارطة طريق اللاتمركز الإداري، بحيث لم يتجاوز المعدل الإجمالي للإجراءات المكتملة الإنجاز، إلى غاية شتنبر 2023، 32%. بينما بلغ معدل الإجراءات التي لا تزال في طور الإنجاز وتلك غير المنجزة، على التوالي، 36% و32%. أما بخصوص نسبة الإنجاز حسب محاور خارطة الطريق، فقد بلغت 100% بالنسبة للمحور المتعلق بالتفويض بينما سجل محور التكوين والتواصل نسبة إنجاز منعدمة.

> وقد أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية أنه تمت المصادقة على مشروع مرسوم بشأن مبادئ وقواعد تنظيم إدارات الدولة وتحديد اختصاصاتها، وإعداد مشروعي مرسومين، يتعلقان بتنظيم مباريات التوظيف في المناصب العمومية وتعيين رؤساء الأقسام ورؤساء المصالح بالإدارات العمومية، فضلا عن الشروع في إعداد المراسيم المتعلقة بالتمثيليات الإدارية المشتركة، بعدما تم الحسم بشأن مقترح تجميع القطاعات الوزارية خلال الاجتماع الأخير للجنة الوزارية بتاريخ 19 يونيو 2023.
>
> من جهتها، أشارت الوزارة المنتدبة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة، إلى المصادقة على النصوص المتعلقة بالهياكل التنظيمية لسبعة قطاعات وزارية (الداخلية، والتجهيز والماء، والنقل واللوجستيك، والاستثمار والالتقائية وتقييم السياسات العمومية، والصحة، والاقتصاد والمالية، وقطاع الشباب). كما أضافت أن اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري وافقت، خلال اجتماعها الرابع عشر بتاريخ 19 يونيو 2023، على مشروع المرسوم بشأن مبادئ وقواعد تنظيم إدارات الدولة وتحديد اختصاصاتها.

في هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى أن المرسوم بشأن مبادئ وقواعد تنظيم إدارات الدولة وتحديد اختصاصاتها لم يتم إصداره بعد.

2. الإطار المؤسساتي للجهوية المتقدمة

➢ إحداث التمثيليات الإدارية المشتركة للدولة ضرورة ملحة لإنجاح الجهوية المتقدمة

اعتبر الميثاق الوطني للاتمركز الإداري إحداث التمثيليات الإدارية المشتركة أولوية لتفعيل اللاتمركز الإداري. ويهدف إحداث هذه التمثيليات إلى تحقيق وحدة عمل مصالح الدولة على المستويين الجهوي والإقليمي وتنميط مناهج عملها وحسن التنسيق بينها وتحسين فعالية أدائها والارتقاء بجودة الخدمات العمومية التي تقدمها، فضلا عن ترشيد النفقات العمومية.

إلا أنه، وإلى حدود شتنبر 2023، لم يتم إحداث التمثيليات الإدارية المشتركة بين القطاعات الوزارية سواء على مستوى الجهة أو على مستوى العمالات والأقاليم. ففي سنة 2020، تدارست اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري المحدثة لدى رئيس الحكومة، مجموعة من المقترحات المتعلقة بتجميع القطاعات الحكومية في إطار تمثيليات إدارية مشتركة على المستوى الجهوي، غير أن اللجنة لم تحسم في المقترح النهائي الواجب تطبيقه، نظرا لتوقف انعقاد اجتماعاتها خلال الفترة الممتدة من يوليوز 2020 إلى يونيو 2023، علما أن المادة 41 من الميثاق الوطني للاتمركز الإداري تنص على أن تجتمع اللجنة بدعوة من رئيسها، كلما دعت الضرورة إلى ذلك، وعلى الأقل مرة كل ثلاثة أشهر.

كما يعزى تأخر إحداث التمثيليات المشتركة، من جهة، إلى عدم تملك وترسيخ ثقافة نقل الاختصاصات التقريرية من المركز إلى المستوى اللاممركز لدى المصالح الوزارية. وقد ترتب عن ذلك، تعدد المصالح اللاممركزة التي يتعين على الجهات إشراكها في مختلف مراحل إعداد برامج التنمية الجهوية، مما يحد من فعالية اتخاذ القرارات حول هذه المشاريع.

كما ترتب عن عدم استكمال تفعيل الإطار المؤسساتي للاتمركز الإداري، محدودية نقل أو تفويض الاختصاصات التي أوصت اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري (سنة 2020) بنقلها في المرحلة الأولى إلى المصالح اللاممركزة، لاسيما تلك المتعلقة بمساطر الاستثمار. ذلك أنه، وإلى غاية شتنبر 2023، تم تفويض أو نقل 15 اختصاصا فقط في مجال الاستثمار إلى المصالح اللاممركزة، وهو ما يعادل نسبة 30% من مجموع الاختصاصات ذات الأولوية المرتبطة بعملية الاستثمار المحددة من طرف اللجنة الوطنية لتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية.

> وقد أفادت الوزارة المنتدبة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة، أن اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري صادقت، خلال الاجتماع الرابع عشر المنعقد بتاريخ 19 يونيو 2023، على تفعيل ثلاث تمثيليات إدارية مشتركة على المستوى الجهوي وتمثيلية قطاعية. كما أشارت أنه تم تحيين، خلال الاجتماع المذكور، لائحة الاختصاصات المتعلقة بالاستثمار والتي من المفترض نقلها أو تفويضها للمصالح اللاممركزة وتشمل 44 اختصاصا. وقد تم تفويض 15 منها، واتخذ القرار بأن يتم نقل أو تفويض باقي الاختصاصات في أقرب وقت ممكن عن طريق الإسراع بالمصادقة على النصوص القانونية والتنظيمية اللازمة لذلك.

◄ الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع: تفاوتات بين الجهات في تفعيل أدوار هذه الوكالات ومدها بالوسائل والموارد

نص القانون التنظيمي على إحداث وكالات جهوية لتنفيذ المشاريع لمد المجالس الجهوية بأشكال المساعدة القانونية والهندسية والتقنية والمالية عند القيام بمهامه. وقد بلغ إجمالي إمدادات التجهيز المخصصة من طرف إحدى عشرة جهة للوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع المحدثة لديها ما يناهز 8,51 مليار درهم، وذلك خلال الفترة 2016-2022، مع وجود تفاوتات مهمة بين الجهات. وقد تجاوزت هذه التحويلات 1.100 مليون درهم على مستوى أربع جهات، وهي سوس - ماسة (1.579 مليون درهم) وطنجة - تطوان - الحسيمة (1.678 مليون درهم) وبني ملال - خنيفرة (1.435 مليون درهم) وفاس - مكناس (1.135 مليون درهم)، بينما لم تتجاوز هذه التحويلات 250 مليون درهم على مستوى جهات الدار البيضاء - سطات (214,9 مليون درهم) وكلميم - واد نون (65,45 مليون درهم) ومراكش - آسفي (55,15 مليون درهم).

وبخصوص الموارد البشرية، بلغ عدد مستخدمي الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع 359 مستخدما، 57% منها أطرا عُليا. في هذا الصدد، سجل المجلس تفاوتا في توزيع الموارد البشرية بين الوكالات، تراوح ما بين 57 مستخدما (على مستوى جهة بني ملال-خنيفرة) وتسعة (9) مستخدمين (على مستوى جهة كلميم-واد نون).

وحسب معطيات الوزارة المكلفة بالمالية، فقد عرفت الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع منذ بداية نشاطها تزايدا مضطردا في عدد المشاريع الموكولة إليها من طرف الجهات. فبرسم سنة 2022، بلغ إجمالي ميزانيات الاستثمار المبرمجة من قبل هذه الوكالات ما يناهز 8,2 مليار درهم مقابل 6,4 مليار درهم خلال سنة 2021، بزيادة سنوية بلغت 28%. وإلى غاية متم شهر يونيو 2023، وصل الغلاف المالي الإجمالي لمشاريع الاستثمار المبرمجة من طرف هذه الوكالات ما يفوق 8,9 مليار درهم.

غير أنه لوحظ تباين على مستوى تفعيل الوكالات لاختصاصاتها خلال الفترة 2016-2021، ذلك أن إمدادات التجهيز للوكالات المحدثة لدى ثلاث جهات (جهات مراكش-آسفي وكلميم -واد نون والداخلة-وادي الذهب) تم تحويلها خلال سنة واحدة فقط من أصل خمس سنوات.

وبغية تحويل الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع إلى مشاتل للكفاءات والخبرة القانونية والتقنية والإدارية وتمكينها من ممارسة اختصاصاتها بفعالية أكثر، والمساهمة بشكل ملموس في ورش الجهوية المتقدمة، أكدت وزارة الداخلية على أهمية منح صفة "مؤسسة عمومية" للوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع والرفع من جاذبيتها، وكذا الأخذ بعين الاعتبار تموقعها الجغرافي وخصوصيات المجال الترابي التابع لها من حيث الشساعة ونوعية المناخ والتضاريس، وذلك قصد تمكين الوكالات التي تشتغل داخل الجهات ذات الطابع الجبلي أو الصحراوي من الاستفادة هي الأخرى من الكفاءات والأطر.

ثانيا. آليات وموارد تفعيل الجهوية المتقدمة

سجل المجلس الحاجة لتحسين آليات تفعيل الجهوية المتقدمة للرفع من إسهام الجهات في التنمية الاجتماعية والاقتصادية، لاسيما الآليات الإجرائية والمسطرية التي وضعتها الدولة لتمكينها من تفعيل اختصاصاتها الذاتية والمشتركة، وآلية التعاقد مع الدولة لتنفيذ المشاريع التنموية، فضلا عن رصد الموارد المالية اللازمة لدعم قدراتها التدبيرية.

1. تطور إسهام الجهات في التنمية الاقتصادية والاجتماعية

➢ مساهمة ثلاث جهات بأزيد من 58% في الناتج الإجمالي الداخلي الخام

انتقل الناتج الداخلي الخام الذي حققته الجهات الاثني عشرة خلال الفترة 2015-2021 من 966.077 إلى 1.273.281 مليون درهم، أي بمعدل نمو سنوي متوسط قدره 4,71%. كما سجلت خمس جهات نسب أعلى من متوسط نسبة النمو الإجمالي سالف الذكر (4,71%)، وهي على التوالي جهات العيون- الساقية الحمراء (10,56%) وكلميم-واد نون (7,30%) والداخلة-واد الذهب (6,54%) ودرعة-تافيلالت (6,44%) والشرق (6,29%).

غير أن مساهمة الجهات في خلق الثروة الوطنية والقيمة المضافة تتسم بالتباين، حيث بلغ متوسط مساهمة ثلاث جهات في الناتج الإجمالي الداخلي الخام أزيد من 58% وهي الدار البيضاء-سطات (32%)، والرباط-سلا-القنيطرة (16%) وطنجة-تطوان-الحسيمة (10%)، مقابل 42% على مستوى باقي الجهات.

➢ تأخير في تأطير الشراكة مع القطاع الخاص يجب تداركه لتعزيز الموارد التمويلية للجهات

بالرغم من إصدار القانون المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص (رقم 86.12) ابتداء من يناير 2015، فإنه لم يشمل الجماعات الترابية ومجموعاتها والمؤسسات والهيئات التابعة لها. ولم يتم تدارك هذا الوضع إلا في مارس 2020، بصدور القانون 46.18 القاضي بتغيير وتتميم القانون 86.12 سالف الذكر.

وبهدف التنزيل الفعلي للمقتضيات المتعلقة بالجماعات الترابية فيما يخص عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، تم إصدار مرسومين تطبيقيين شهر غشت من سنة 2022. ويتعلق الأمر بالمرسوم المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص الخاصة بالجماعات الترابية ومجموعاتها والأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام التابعة للجماعات الترابية (رقم 2.21.349)، والمرسوم المتعلق باللجنة الدائمة المكلفة بمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص الخاصة بالجماعات الترابية ومجموعاتها والأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام التابعة للجماعات الترابية (رقم 2.21.350).

وقد أدى هذا التأخر إلى ضعف تطوير عقود الشراكة مع القطاع الخاص من أجل تخطيط وإنجاز المشاريع الجهوية الكبرى التي تتطلب موارد مالية مهمة، وخبرة تقنية عالية، وطرق تدبير حديثة ومبتكرة، حيث اقتصرت حصيلة الشراكات المبرمة من طرف الجهات مع القطاع الخاص على اتفاقيات شراكة أبرمتها أربع جهات في إطار دعم المقاولة.

2. أهمية الموارد المرصودة من طرف الدولة لفائدة الجهات

مكن تفعيل الجهوية المتقدمة من رصد موارد مالية مهمة من طرف الدولة لفائدة الجهات، إذ ارتفعت، خلال الفترة 2015-2022، من 771 مليون درهم إلى 9,25 مليار درهم. وقد شكلت الموارد المالية المرصودة من طرف الدولة للجهات نسبة 93% من الموارد الإجمالية لهذه الأخيرة، وذلك بمعدل سنوي ناهز 7,31 مليار درهم خلال الفترة 2018-2021، دون احتساب الفائض المرحل والموارد المعبئة من الاقتراض. بينما لم تتجاوز الموارد الذاتية للجهات نسبة 7%، أي ما يقارب 583 مليون درهم سنويا.

وقد حددت المادة 188 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات هدف بلوغ الموارد المرصودة من طرف الدولة للجهات مبلغ 10 مليارات درهم في أفق سنة 2021. في هذا الإطار، بلغت هذه الموارد خلال السنة المذكورة، حسب معطيات المديرية العامة للجماعات الترابية، ما مجموعه 8,64 مليار درهم، وهو ما يشكل نسبة إنجاز تفوق 86% من الهدف المنشود، دون احتساب موارد صندوق التضامن بين الجهات (4,33 مليار درهم خلال الفترة 2018-2022).

وفي ما يتعلق بتوزيع الموارد المرصودة من طرف الدولة لفائدة الجهات خلال الفترة 2016-2022، شكلت الحصة في منتوج الضريبة على الشركات ومنتوج الضريبة على الدخل حوالي 49% (22,85 مليار درهم)، متبوعة بالمخصصات المالية من الميزانية العامة للدولة بنسبة 44% (20,7 مليار درهم)، بينما بلغت النسبة المتعلقة بالحصة من منتوج الرسم على عقود التأمين 7% (3,37 مليار درهم).

> أفادت وزارة الاقتصاد والمالية أن القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، حدد سقف الموارد المالية المرصودة من طرف الدولة لفائدة الجهات في مبلغ 10 مليار درهم في أفق سنة 2021، حيث تم بلوغ هذا السقف وتطورت هذه الموارد، دون احتساب النفقات المتعلقة بالتسديدات والإرجاعات الضريبية. وانتقل إجمالي موارد "الصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات" و"صندوق التضامن بين الجهات" من 3,79 مليار درهم سنة 2016 إلى 10,28 مليون درهم سنة 2022.

3. التعاقد بين الدولة والجهات: آلية من أجل تنفيذ المشاريع ذات الأولوية ببرامج التنمية الجهوية تستدعي التفعيل

➢ استكمال 4 جهات فقط لعملية اعتماد عقود-برامج مع الدولة لتنفيذ المشاريع ذات الأولوية ببرامج التنمية الجهوية

سجل المجلس لجوءً محدودا لعقود - البرامج بين الدولة والجهات كآلية لتنفيذ المشاريع ذات الأولوية ببرامج التنمية الجهوية. في هذا الصدد، اقتصرت عملية الإعداد والمصادقة على عقود- البرامج بعد استيفاء مسطرة التوقيع عليها من طرف جميع الشركاء خلال الفترة 2020-2022، على أربع جهات، وهي فاس-مكناس والداخلة-وادي الذهب وبني ملال-خنيفرة وكلميم - واد نون. وقد بلغت الكلفة الإجمالية لهذه العقود 23,56 مليار درهم همت 197 مشروعا تنمويا، أي بمعدل 22% من الكلفة التقديرية لبرامج التنمية الجهوية للجهات الأربعة.

في المقابل، لم يتم استكمال مسطرة التوقيع على عقود-البرامج المصادق عليها من طرف ثلاثة مجالس جهوية: طنجة-تطوان-الحسيمة وسوس-ماسة والشرق، بكلفة تقديرية بلغت على التوالي 3,09 مليار درهم و2,48 مليار درهم ي 5,86 مليار درهم. أما الجهات الخمسة الأخرى، فلم تعتمد آلية التعاقد مع الدولة لتنفيذ المشاريع ذات الأولوية ببرامج التنمية الجهوية، رغم أن المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة أوصت «بضرورة تبني عقود-برامج وعقود شراكة لضمان التكامل بين السياسات العمومية مجاليا وقطاعيا».

> في هذا الإطار، أفادت وزارة الداخلية أنها تعمل على مواكبة، أكثر من أي وقت مضى، المجالس الجهوية بشكل متواصل ومُكثف لإنجاح ورش التعاقد. وفي هذا الصدد، أشارت الوزارة أنها قامت بإعداد مشروع المرسوم المتعلق بتحديد شكليات وشروط إبرام وتنفيذ العقد بين الدولة والجهة، حيث بلغت المشاورات حول صيغته النهائية مع مصالح الأمانة العامة للحكومة مراحلها الأخيرة.
>
> وبالنسبة للولاية الانتدابية السابقة، أوضحت الوزارة أنه رغم أن عقود جهتي طنجة تطوان الحسيمة وجهة سوس ماسة لم يتم التوقيع عليها من طرف وزارة الاقتصاد والمالية نظرا إلى عدم تحيين بعض القطاعات الوزارية لتوقيعاتها على إثر دخول الولاية التشريعية الجديدة بأكتوبر 2021، إلا أنها تسجل نسبا متقدمة في تنزيل المشاريع المدرجة فيها، (في متم شهر ماي 2023)، وذلك على ضوء الاتفاقيات الخصوصية الخاصة (جهة طنجة تطوان الحسيمة 93,5% وجهة سوس ماسة 88,7%).

➢ تأخر في إبرام الاتفاقيات الخاصة أدى إلى ضعف إنجاز المشاريع المحددة في عقود-البرامج بين الدولة والجهات

أبرمت الجهات الأربعة التي تمكنت من استيفاء التوقيعات على عقود- البرامج مع الدولة، 125 اتفاقية خاصة بتنفيذ البرامج والمشاريع التنموية. غير أن وتيرة إبرام هذه الاتفاقيات لم تحترم الآجال التعاقدية، بحيث أن 26% منها تتعلق بمشاريع وبرامج تم التعاقد بشأنها قبل إبرام عقود-البرامج مع الدولة. وبذلك فإن مدة سريانها وكذا الجدولة الزمنية لمساهمة الشركاء تبقى غير منسجمة مع البرمجة الزمنية المعتمدة في عقود-البرامج. في حين أن 50% من

هذه الاتفاقيات لم يتم إبرامها إلا في السنة الثانية من دخول عقود-البرامج حيز التنفيذ، رغم أن هذه الأخيرة نصت على أجل ثلاثة أشهر لإبرام الاتفاقيات الخاصة.

وأدى التأخر في إبرام الاتفاقيات الخاصة إلى عدم احترام الجدولة الزمنية لتنفيذ البرامج والمشاريع ذات الأولوية. بحيث تبين من خلال تقييم حصيلة الإنجازات المادية للمشاريع المدرجة في عقود-البرامج التي استوفت شروط الإبرام، الخاصة بالفترة 2020-2022، أن معدل الإنجاز لم يتجاوز 7% عند نهاية سنة 2022. ويتعلق الأمر بثلاثة عقود-برامج لجهات فاس-مكناس والداخلة - وادي الذهب وبني ملال -خنيفرة. ويفسر ذلك بمحدودية قدرة الجهات على التخطيط للمشاريع ودراستها وتنفيذها وفقا للبرمجة الزمنية المحددة في عقود- البرامج مع الدولة.

ثالثا. اختصاصات الجهات الذاتية والمشتركة والمنقولة

يعتبر تفعيل الاختصاصات الذاتية للجهات في مجال التنمية الجهوية والتخطيط الترابي والبرمجة وكذا اختصاصاتها المشتركة والمنقولة من الدعامات الأساسية لتحقيق أهداف الجهوية المتقدمة.

1. الاختصاصات الذاتية في مجال التنمية الجهوية وإعداد التراب

➢ غياب التوجهات العامة لسياسة التهيئة الترابية نتج عنه تأخر في بلورة تصاميم جهوية لإعداد التراب

لوحظ تأخر الجهات في اعتماد التصاميم الجهوية لإعداد التراب، إذ، وبعد مرور خمس سنوات على صدور المرسوم المتعلق بتحديد مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتحيينه وتقييمه، لم يتم التأشير بعد على الصيغة النهائية للتصاميم الجهوية لجهتين (الدار البيضاء-سطات ودرعة-تافيلالت). كما أن سبعة (7) تصاميم جهوية لإعداد التراب (من أصل 10) لم تدخل حيز التنفيذ إلا خلال سنتي 2021 و2022.

ويعزى التأخير الحاصل في بلورة التصاميم الجهوية لإعداد التراب خلال الفترة 2015-2021 إلى تأخر صدور المرسوم المتعلق بتحديد مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتحيينه وتقييمه (نشر بالجريدة الرسمية في نونبر 2017)، لذلك فإن أول تصميم (لجهة فاس-مكناس) لم يدخل حيز التنفيذ إلا عند متم سنة 2018.

كما سُجل تأخير على مستوى إعداد دليل التصميم الجهوي لإعداد التراب، بحيث لم يتم وضع هذا الدليل رهن إشارة الجهات إلا في سنة 2021. ويعزى ذلك لانتظار صدور الإطار التوجيهي للسياسة العامة لإعداد التراب على المستوى الوطني والجهوي، واستطلاع رأي اللجنة الوزارية لإعداد التراب الوطني المحدثة بموجب المرسوم رقم 2.20.741 لسنة 2021. وفي هذا الصدد، بلغ عدد التصاميم الجهوية لإعداد التراب المؤشر عليها من طرف وزارة الداخلية عشر مقررات.

وتجدر الإشارة إلى أن الجهات ملزمة عند إعداد التصاميم الجهوية لإعداد التراب، بمقتضى المادة 2 من المرسوم سالف الذكر بمراعاة الإطار التوجيهي للسياسة العامة لإعداد التراب على مستوى الجهة. غير أن التأخر في إعداد هذا الإطار التوجيهي، يحول دون تحقيق الانسجام والالتقائية بين تدابير تهيئة التراب على المستوى الوطني والجهوي.

> أوضحت وزارة الداخلية أنه بالنظر إلى أهمية التصميم الجهوي لإعداد التراب، باعتباره وثيقة مرجعية للتهيئة المجالية لمجموع تراب الجهة، فإنها تعمل على مواكبة الجهات من خلال تتبع تنفيذ مضامين التصاميم الجهوية التي تم التأشير على المقررات المتخذة بشأنها، بشكل منتظم من أجل معرفة الإجراءات المتخذة أو المزمع اتخاذها لبلوغ الأهداف المسطرة فيها.

➢ اعتماد وتنفيذ برامج التنمية الجهوية: عملية تتطلب مواكبة مستمرة للجهات وضبطا أفضل لتركيبتها المالية

عرفت برامج التنمية الجهوية برسم الفترة 2015-2021 تأخرا على مستوى دخولها حيز التنفيذ. فابتداء من شهر يونيو 2018، أشرت وزارة الداخلية على برامج التنمية الجهوية لعشر جهات، وفي يناير 2020 على برنامج التنمية الجهوية لجهة واحدة (كلميم - واد نون). وعليه، فإن معظم برامج التنمية الجهوية لم تصبح قابلة للتنفيذ إلا بعد مرور أكثر من ثلاث سنوات من الفترة 2015-2021. علاوة على ذلك، فإن جهة درعة-تافيلالت لم تتمكن من المصادقة على برنامج التنمية الجهوية المتعلق بالفترة 2015-2021.

وبالرغم من أن هذه البرامج وضعت جدولة زمنية لإنجاز المشاريع التنموية على مدى ست سنوات، فإن التأخير الحاصل على مستوى دخولها حيز التنفيذ انعكس على حصيلة تنفيذ هذه المشاريع.

وفي هذا الصدد، بلغ مجموع المشاريع المنجزة من طرف الجهات الإحدى عشرة المؤشر على برامجها التنموية، حوالي 1.010 مشروعا من أصل 2.807 مشروعا مدرجا في هذه البرامج، وبالتالي فإن نسبة الإنجاز الإجمالية لم تتجاوز 36% وذلك إلى حدود دجنبر 2022، علما أن بعض هذه المشاريع شرع فيها قبل التأشير على برامج التنمية ذات الصلة. ومن جانب آخر، بلغت تكلفة المشاريع المنجزة حوالي 46,55 مليار درهم، وهو ما لا يتجاوز 11% من الكلفة الاجمالية التوقعية لبرامج التنمية الجهوية والتي ناهزت 420,54 مليار درهم. وقد سجل في هذا الإطار عدم دقة التركيبة المالية لمكونات البرامج والمشاريع التنموية، فضلا عن عدم الأخذ بعين الاعتبار القدرات التدبيرية والمالية للجهات وكذا الجماعات الترابية المنخرطة في إنجاز برنامج التنمية الجهوية.

> أفادت وزارة الداخلية بخصوص إخراج برامج تنمية جهوية قابلة للتنزيل على أرض الواقع، أنها تعمل حاليا على مواكبة مجالس الجهات في مسلسل إعداد برامج التنمية الجهوية الخاصة بها، حيث تحرص على تقديم الدعم والتأطير اللازمين، من خلال حث المجالس على ما يلي:
>
> - ضرورة الأخذ بعين الاعتبار توجهات ومضامين التصاميم الجهوية لإعداد التراب؛
> - الأخذ بعين الاعتبار للموارد والقدرة المالية لكل من الجهات والجماعات الترابية المنخرطة في إنجاز برامج التنمية الجهوية؛
> - ضبط آليات تحديد الكلفة المالية لمكونات برامج التنمية الجهوية، وتفادي تحديد التركيبة المالية للبرامج والمشاريع بشكل جزافي دون إنجاز دراسات خاصة لتحديد الكلفة المالية اللازمة لتنفيذها وضمان تمويلها؛
> - الاعتماد على الرؤية المشتركة بين جميع الشركاء والمتدخلين بخصوص مدى أولوية بعض المشاريع وكيفية إنجازها.

2. الاختصاصات المشتركة والمنقولة

➢ ضرورة وضع إطار تنظيمي للاختصاصات المشتركة لضمان تفعيلها

لم يتم اعتماد بعد إطار تنظيمي متعلق بالاختصاصات المشتركة مع الدولة، من أجل تحديد منهجية تحضير وصياغة وتنفيذ العقود المتعلقة بهذه الاختصاصات وكيفيات التتبع والتقييم وآليات التنسيق بين الفاعلين، وذلك لضبط التزامات ومسؤوليات الأطراف المتعاقدة، علما أنه شكل أحد التزامات الأطراف الموقعة على الإطار التوجيهي لتفعيل الاختصاصات الذاتية والمشتركة. وفي ظل هذا الوضع، فإن دور الجهات في تفعيل بعض الاختصاصات المشتركة لا يتعدى تحويل مساهمتها المالية المحددة في اتفاقيات الشراكة. كما لم تُفعل أكثر من ست جهات مجموعة من الاختصاصات المشتركة، لاسيما تلك المتعلقة بإحداث أقطاب فلاحية (اختصاص غير مفعل على مستوى سبع جهات) وإنعاش السكن الاجتماعي (اختصاص غير مفعل على مستوى تسع جهات) والمحافظة على المناطق المحمية (اختصاص غير مفعل على مستوى عشر جهات) والمحافظة على المنظومة البيئية الغابوية (اختصاص غير مفعل على مستوى ست جهات).

وتفعيلا لالتزامات الإطار التوجيهي المتعلقة بالاختصاصات المشتركة، فإن وزارة الداخلية بصدد إعداد مشروع مرسوم يتعلق بتحديد شكليات وشروط إبرام وتنفيذ العقد بين الدولة والجهة، بهدف تجاوز المعيقات التي واجهت تفعيل الاختصاصات المشتركة.

➢ تأخر في تحديد كيفيات وآليات نقل الاختصاص من الدولة إلى الجهات

منذ صدور القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، لم يتم نقل الاختصاصات من الدولة إلى الجهات، بالرغم من أن هذه الأخيرة برمجت العديد من المشاريع ذات الأولوية على مستوى برامجها التنموية تتعلق بمجالات الاختصاصات المنقولة. كما لم يتم تحديد الحد الأدنى من الاختصاصات التي يتعين الشروع في نقلها إلى الجهات، لاسيما تلك المرتبطة بمجالات وخدمات ذات الأهمية المباشرة للمواطنين، كما جاء في توصيات المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة. ويفسر ذلك بمحدودية تفعيل الجهات خلال الفترة 2015-2021، للاختصاصات الذاتية في مجال التنمية الجهوية، كما أن التوسيع التدريجي لاختصاصات الجهات يتطلب أولا اعتماد التدرج والتمايز والممارسة الفعلية والإلمام بالاختصاصات الذاتية، فضلا عن تقييم قدرتها على الاضطلاع بالاختصاصات التي ستنقل إليها من طرف الدولة ومدى توفرها على الإمكانيات اللازمة لذلك، لتفادي إثقال كاهلها باختصاصات متعددة.

ومن جهة أخرى، لم يتم اعتماد الآليات المؤطرة لتطبيق مبدأ التمايز في نقل الاختصاصات، لاسيما المعايير المعتمدة من طرف الدولة لتقييم مدى قدرة الجهة على الاضطلاع بالاختصاصات التي ستنتقل إليها، وهو ما من شأنه أن يعيق تفعيل نقل الاختصاصات في المجالات المنصوص عليها في القانون التنظيمي سالف الذكر.

بناء على ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

<u>في ما يتعلق بالإطار القانوني والمؤسساتي:</u>

يوصي رئاسة الحكومة بما يلي:

- **تفعيل الإجراءات المبرمجة في خارطة الطريق لتنفيذ الميثاق الوطني للاتمركز الإداري وتقييم نتائجه، وكذا توفير الظروف والآليات الملائمة لانتظام عمل اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري؛**
- **التسريع بإعداد وإصدار المراسيم المتعلقة بإحداث التمثيليات الإدارية الجهوية المشتركة للدولة وتحديد اختصاصاتها وتنظيمها وآليات التنسيق بين مكوناتها، لتحقيق وحدة عمل مصالح الدولة على المستوى الجهوي وضمان حسن التنسيق في ما بينها؛**
- **تسريع وتيرة نقل الاختصاصات ذات الأولوية المتعلقة بالاستثمار إلى المصالح اللاممركزة بهدف تسهيل الإجراءات الإدارية للاستثمار وتمكين المستثمرين من إنجازها في ظروف ملائمة، وذلك على أساس جدول عمل محدد يأخذ بعين الاعتبار التنسيق المحكم بين القطاعات الوزارية؛**

كما يوصي المجلس وزارة الداخلية بما يلي:

- **تحديد النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة باختصاصات القطاعات الوزارية ذات الصلة بالاختصاصات الذاتية والمشتركة للجهات ووضع مخطط عمل وبرمجة زمنية لملاءمتها بتنسيق مع القطاعات الوزارية المعنية؛**

ويوصي وزارة الاقتصاد والمالية بما يلي:

- **وضع نظام أساسي ملائم للوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع لتمكينها من الرفع من جاذبيتها لاستقطاب موارد بشرية ذات تجربة وخبرة عالية، مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات المجال الترابي التابع لها؛**

ويوصي الوزارة المنتدبة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة بما يلي:

- **مراجعة الهياكل التنظيمية المتعلقة بالمصالح المركزية واللاممركزة، وملاءمتها مع الاختصاصات المحددة في التصاميم المديرية للاتمركز الإداري التي صادقت عليها اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري، وذلك بتنسيق مع القطاعات الوزارية المعنية؛**

<u>وبخصوص آليات وموارد تفعيل الجهوية المتقدمة</u>

يوصي المجلس وزارة الداخلية بما يلي:

- **دعم ومواكبة الجهات في إعداد برامج تنمية جهوية قابلة للتنفيذ، تأخذ بعين الاعتبار قدرة الجهات على تنزيلها والموارد المالية التي يمكن تعبئتها، وتحري الدقة في تحديد التركيبة المالية والالتقائية بين البرامج التنموية والسياسات العمومية الأخرى، مع تحديد المشاريع المبرمج إنجازها في إطار تعاقدي مع الدولة؛**

<u>وفي ما يتعلق باختصاصات الجهات</u>

يوصي المجلس وزارة الداخلية بما يلي:

- **تسريع اعتماد مشروع الإطار التنظيمي الذي يوضح منهجية تحضير وصياغة العقود المتعلقة بالاختصاصات المشتركة، وآليات التنسيق بين مختلف المتدخلين، للتفعيل الأمثل للاختصاصات المشتركة بين الدولة والجهات، وفق مقاربة تأخذ بعين الاعتبار جاهزية وقدرة الجهات على ممارسة هذه الاختصاصات؛**

- **تحديد كيفيات ومعايير تطبيق مبدأ التدرج والتمايز بين الجهات عند نقل الاختصاصات، وإجراء تقييم لقدرة الجهات على الاضطلاع باختصاصاتها بعد مرور ثماني سنوات على دخول القانون التنظيمي المتعلق بالجهات حيز التنفيذ، لاسيما تلك المرتبطة بمجالات وخدمات ذات الأهمية المباشرة للمواطنين ولإطار الاستثمار.**

الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة العمومية 2018-2021:
ضرورة الرفع من وتيرة تنفيذ مشاريع الإصلاح وإنشاء هيئة للقيادة الاستراتيجية للخطة

يعتبر ورش إصلاح الإدارة العمومية رهانا أساسيا في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية بالمغرب. لهذه الغاية، توالت عدة إجراءات وبرامج لتحديث الإدارة العمومية من أهمها تشكيل لجنة وطنية لإصلاح الإدارة العمومية (سنة 1981) واعتماد "ميثاق حسن التدبير" لتخليق المرافق العمومية وعقلنة التدبير (سنة 1999) وإجراء المناظرة الوطنية الأولى للإصلاح الإداري (سنة 2003) وتطوير سياسة تدبير الموارد البشرية بإصدار النصوص التنظيمية المتعلقة بالترقية والتكوين المستمر والتقييم، وإصدار الميثاق الوطني للاتمركز الإداري واعتماد الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة (سنة 2018).

تهدف الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة (2018-2021) إلى توفير خدمة عمومية ذات جودة عالية ومتنوعة وموسعة ومكافحة الإقصاء الاجتماعي وتشجيع المشاركة المواطنة. وتتمحور هذه الخطة أساسا حول إعادة هيكلة الإدارات العمومية من خلال أربعة تحولات هيكلية تغطي المجالات التنظيمية والتدبيرية والرقمية والتخليقية، ووفق أربع دعامات رئيسية وهي التشريع والتواصل والتقييم والتعاون.

وتشمل الخطة الوطنية 24 مشروعاً بُرمجت للتنفيذ في أفق 2021، وهمّت الأوراش الإدارية الكبرى كتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، واعتماد ميثاق المرافق العمومية، وورش اللاتمركز الإداري، وتسريع التحول الرقمي. وإلى حدود سنة 2021، تم إنجاز خمسة مشاريع وتواصل وزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة تنفيذ المشاريع المتبقية، وقد بلغت النسبة الإجمالية لتقدم الخطة، في متم شتنبر 2023، حوالي 80%، بكلفة مالية ناهزت 68,20 مليون درهم.

وقد شملت نتائج المهمة الرقابية، والتي تأتي بعد التقرير المنجز سنة 2017 حول الوظيفة العمومية، تقييم التقدم المحرز في تنفيذ الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة العمومية، لا سيما الجوانب المتعلقة بتناسق الإطار الاستراتيجي لإصلاح الإدارة، وحصيلة تنفيذ المشاريع المدرجة في الخطة الوطنية، فضلا عن آليات الحكامة المعتمدة لتحقيق الالتقائية والتنسيق بين القطاعات الحكومية.

أولا. الإعداد والتخطيط الاستراتيجي للخطة الوطنية لإصلاح الإدارة

أبرز تحليل الإطار المرجعي للخطة الوطنية لإصلاح الإدارة وفحص أهدافها الاستراتيجية وأنشطتها العملية وجود أوجه للقصور من شأنها أن تؤثر على ملاءمة واتساق المشاريع المبرمجة، بما يحول دون بلوغ الأهداف المحددة ويحد من تملك القطاعات الحكومية لهذا الإصلاح.

➢ نقائص في التخطيط الاستراتيجي

أظهر تقييم مدى مواءمة التخطيط الاستراتيجي للخطة الوطنية لإصلاح الإدارة عدم اعتماد منهجية لتحديد مكوناتها تستند على تشخيص أولي شامل يغطي جميع المواضيع التي تناولتها الخطة ويحدد احتياجات وتحديات الإدارة العمومية. في هذا الصدد، أبرز تحليل العلاقة بين الأهداف المسطرة لتحولات الخطة الوطنية مع مجالات المشاريع وطبيعة الأنشطة المتعلقة بها، غياب إطار عمل منطقي يعكس أشكال تدخل العمل الحكومي ويسمح بتحديد روابط الصلة بين الأهداف المتوخاة والأنشطة المخطط لها وتوضيح العلاقة السببية بينهما من أجل التأكد من مساهمة جميع الإنجازات في تحقيق الأهداف المسندة إلى الخطة.

وقد ساهم غياب تحديد دقيق وواضح للأهداف ومؤشرات الأداء المتعلقة بكل مشروع، والتي تعتبر من بين العناصر الأساسية لإنشاء نظام داخلي للتتبع والتقييم، في الرفع من حدة النقائص المسجلة في تصميم مشاريع الخطة، وهو ما ترتب عنه صعوبة تكريس التدبير القائم على النتائج في تنزيل الخطة والقيام بعمليات تقييم للنتائج الفعلية المحرزة في مجال إصلاح الإدارة.

> في هذا الإطار، أفادت وزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة في جوابها بأن بلورة الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة تمت في إطار استمرارية الإصلاحات التي تقودها الوزارة، حيث تم تصميم وتحديد مشاريع الخطة باستعمال نهج مبتكر مستوحى من آليات التدبير العمومي الحديث، المتعلق بالإطار المنطقي الذي يمكن من تصميم المشاريع وفقًا للتدبير المبني على النتائج، ويسمح أيضا بالربط بين مستويات مختلفة من النتائج، مع الأخذ بعين الاعتبار الهدف المنشود كمرجعية.

➢ ضرورة اعتماد إطار مرن ومتكامل ومندمج لتنفيذ مشاريع إصلاح الإدارة

تبين، من خلال تحليل مشاريع الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة، غياب إطار مندمج ومتكامل لتنفيذ مشاريع إصلاح الإدارة من طرف مختلف القطاعات الحكومية، بهدف ضمان التقائية أهدافها الاستراتيجية وربط الإجراءات المبرمجة بموجبها بالمشاريع العمومية الأخرى، كما هو الشأن بالنسبة لميثاق المرافق العمومية وورش تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية وكذا برنامج الحكومة المنفتحة.

وتجدر الإشارة، في هذا الصدد، إلى أنه تم التخلي عن بعض المشاريع والتدابير المدرجة في الخطة الوطنية نتيجة تنفيذ مشاريع أخرى تهم نفس الأهداف، كما هو الشأن بالنسبة لمشروع إنشاء المرصد الوطني للموارد البشرية بالإدارة العمومية الذي تم التخلي عنه بعد إنشاء المرصد الوطني للمرافق العمومية بموجب القانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية. فيما تم إدراج مشاريع جديدة بعد الشروع في تنفيذ الخطة. كما تم تسجيل تكرار في تخطيط إنجاز بعض الأنشطة على مستوى مشاريع مختلفة، مثل الإجراءات المتعلقة بإنشاء مواقع تجريبية للبرنامج الوطني لتحسين الاستقبال والتي شملت نفس الالتزامات المنصوص عليها في خطة العمل للحكومة المنفتحة في التزامها التاسع المتعلق بتحسين استقبال مستخدمي الخدمات العمومية على مستوى نفس المواقع التجريبية.

> وقد أوضحت الوزارة في جوابها بأنه تفاديا لأي تضارب في المهام التي سيضطلع بها المرصد الوطني للموارد البشرية العمومية والمرصد الوطني للمرافق العمومية المحدث بموجب القانون 54.19 (المادة 35)، تم التخلي عن المشروع الأول على الرغم من الانتهاء من المرحلة الثانية المتعلقة بوضع تصور حوله بعد اجتماع مع مسؤولي برنامج حكامة ومسؤولي بعض المديريات (تحديث الإدارة، التعاون والتواصل والدراسات). كما أن مشاريع الخطة تخضع للتحيين والتكييف تبعا للتطور التكنولوجي وحاجيات المرتفقين، ومواكبة تنفيذ المشاريع الكبرى المندرجة في إطار الإصلاحات الهيكلية لبلادنا، مع الأخذ بعين الاعتبار الإكراهات الاجتماعية والاقتصادية التي واجهها المغرب جراء تداعيات الأزمة الصحية التي فرضتها جائحة كوفيد19.

➢ ضرورة تملك الخطة من طرف مختلف القطاعات الحكومية

شرعت الوزارة المكلفة بإصلاح الإدارة، ابتداء من سنة 2018، في تنفيذ المشاريع المقررة في الخطة الوطنية، دون الاستناد على إطار قانوني أو تنظيمي يمنحها طابعًا ملزما لتنفيذ الإجراءات المبرمجة من طرف جميع القطاعات الوزارية. كما أن هذه الوزارة لا تملك أي تفويض من أجل حمل القطاعات الأخرى على تنفيذ الإصلاحات المحددة في الخطة، في إطار برامج أفقية والقيام بمهام التحكيم بينها حول الإجراءات المشتركة المزمع إنجازها. وقد نتج عن هذه الوضعية التأخر في تنفيذ مجموعة من المشاريع الأفقية التي تستلزم انخراط القطاعات الوزارية الأخرى كما هو الحال بالنسبة لمشروع تعميم نظم استقبال المرتفقين أو مشاريع التحول الرقمي للإدارة العمومية.

> وقد صرحت الوزارة في جوابها بأنه تم تقديم الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة، التي تعتبر سياسة عمومية قطاعية، خلال اجتماع الحكومة المنعقد بتاريخ 03 أبريل 2019، وتم تنزيل مشاريعها في صيغ قوانين ومراسيم.

➢ ضعف مؤشرات التنفيذ المالي للخطة

يتم تمويل الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة من خلال ثلاثة مصادر تتكون من الميزانية العامة على مستوى وزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة وصندوق تحديث الإدارة العمومية وبرامج التعاون الدولي، لاسيما برنامج الأمم المتحدة للتنمية. وقد بلغ مجموع الاعتمادات الملتزم بها لتمويل الخطة الوطنية 68,20 مليون درهم، إلى حدود متم سنة 2022. في هذا الإطار، ومن أجل تمويل المشاريع المبرمجة خلال الفترة 2018-2021، تم تحويل مجموع 79,10 مليون درهم من الميزانية العامة: 35 مليون درهم لفائدة صندوق تحديث الإدارة العمومية و44,10 مليون درهم لفائدة برنامج الأمم المتحدة للتنمية، في حين خَصّص هذا الأخير مساهمة مالية للخطة حُدِّدت في مبلغ مليون درهم.

في هذا الصدد، سجل المجلس بأن تمويل مشاريع الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة لم يستند على دراسات قبلية لتحديد الكلفة التوقعية للمشاريع بناء على الاحتياجات ذات الأولوية. كما تم تسجيل محدودية تنفيذ ميزانية المشاريع الممولة من طرف صندوق تحديث الإدارة العمومية، بحيث لم تتجاوز نسبة الالتزام بالنفقات معدل 63%، فيما بلغت نسبة الأداء معدل 24%. أما في ما يتعلق بالتحويلات المتعلقة ببرنامج الأمم المتحدة للتنمية، فقد بلغ معدل الالتزام بالنفقات خلال نفس الفترة ما قدره 76%، فيما بلغ معدل نسبة الأداء 88%.

ثانيا. تقييم إنجازات الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة

إلى حدود شهر شتنبر 2023، بلغت النسبة الاجمالية لتنفيذ المشاريع 80%. في هذا الإطار تم تسجيل الملاحظات التالية.

1. تسريع إنجاز مشاريع التحول التنظيمي

يضم التحول التنظيمي خمسة مشاريع تتعلق بتنفيذ خارطة الطريق لورش اللاتمركز الإداري ومراجعة الإطار التنظيمي المتعلق بتحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية وتنزيل البرنامج الوطني لتحسين الاستقبال وتحسين مستوى التواصل المؤسساتي للإدارة العمومية، بالإضافة إلى إعادة هيكلة الوزارة المكلفة بإصلاح الإدارة. وقد بلغ معدل التقدم الإجمالي لتنفيذ المشاريع المدرجة في إطار التحول التنظيمي متم شتنبر 2023، ما يناهز 80% حسب معطيات المصالح المختصة بالوزارة.

➢ ضرورة استصدار المرسوم المتعلق بتحسين استقبال المرتفقين ومواكبة الإدارات المعنية من أجل إعداد وتفعيل المعايير القطاعية للاستقبال

يهدف البرنامج الوطني لتحسين الاستقبال إلى تطوير نظم استقبال المرتفقين بالإدارة العمومية، من خلال اتخاذ مجموعة من التدابير كتهيئة فضاءات الاستقبال وتأهيل الموظفين المكلفين بعمليات الاستقبال. وقد تم رصد غلاف مالي قدره 33,75 مليون درهم في إطار الاعتمادات المحولة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وهو ما يعادل تقريبا نصف الميزانية المخصصة لتنفيذ الخطة الوطنية. ومن أجل تحديد الآليات الضرورية لتنفيذ البرنامج المذكور، تم اعتماد منهجية تشاركية من خلال افتحاص عينة تضم 30 مرفقا عموميا وإجراء أبحاث استقصائية لتلقي ملاحظات واقتراحات وتظلمات المرتفقين بخصوص سبل تطوير أداء المرفق العام والتفاعل معها.

غير أن تنفيذ هذا البرنامج شهد العديد من التعديلات من خلال توسعة عينة الإدارات المعنية بالمرحلة التجريبية، وهو ما أدى إلى تمديد أجل إنجازه إلى غاية 31 ديسمبر 2025. كما لوحظ عدم إصدار المرسوم المتعلق بتحسين استقبال مرتفقي الإدارات العمومية وكذا المنشور المتعلق به، وهو ما انعكس على تفعيل التدابير المتعلقة بمواكبة القطاعات الوزارية من أجل إعداد وتفعيل المعايير القطاعية للاستقبال على أساس النظام المرجعي الوطني للاستقبال. وقد أرجعت الوزارة هذا التأخر إلى الرغبة في مباشرة هذه المرحلة في إطار تنفيذ مقتضيات ميثاق المرافق العمومية، لاسيما مادته 25 التي تنص على وجوب اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان جودة وحسن استقبال المرتفقين.

➢ تأخير في إعداد تصور جديد لمكانة وبنية التواصل المؤسساتي بالإدارة العمومية يجب تداركه مع إصدار النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة به

يرمي المشروع المتعلق بتأهيل التواصل المؤسساتي العمومي على مستوى القطاعات الوزارية إلى تحسين الصورة المؤسساتية للإدارة العمومية وضمان تفاعل أفضل مع المرتفقين وباقي الأطراف ذات الصلة. ويرتكز هذا الورش حول إنشاء شبكة للتواصل بين مختلف الإدارات العمومية لتوحيد الرأي حول سبل تدعيم الدور التشاركي والتشاوري للمواطن.

وقد انطلق هذا الورش منذ 2017، أي قبل إدراجه ضمن الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة، غير أنه لم يحقق سوى ثلاثة إجراءات من أصل خمسة مبرمجة، بحيث تم القيام بتدقيق شامل لوضعية التواصل المؤسساتي، خلال سنة 2019، بهدف تحديد التوصيات الكفيلة بتحسينها وترتيبها حسب الأولويات، كما تم إعداد دليل للتواصل ودليل عملي للموظفين المكلفين بالتواصل خلال 2021. فيما لم يتم بعد وضع تصور جديد لمكانة وبنية التواصل المؤسساتي داخل الإدارة العمومية وترجمته إلى تدابير تشريعية وتنظيمية. وقد أرجعت الوزارة هذه الوضعية إلى التأخر المسجل خلال مختلف مراحل توجيه الاستبيان حول التواصل المؤسساتي إلى مختلف القطاعات الوزارية وتحليل أجوبتها، وكذا إلى التغيير الحاصل على مستوى التوجهات الاستراتيجية بعد التعديل الحكومي.

➢ خمس سنوات لإصدار المرسوم المتعلق بتحديد اختصاصات القطاع الوزاري المكلف بإصلاح الإدارة أثرت على التنزيل الفعال ومواكبة مشاريع الإصلاح

يهدف مشروع إعادة الهيكلة التنظيمية للوزارة المكلفة بإصلاح الإدارة إلى إعادة تحديد دورها ومهامها بما يستجيب لمتطلبات التحولات الإدارية المبرمجة، وكذا الرفع من أدائها وفعاليتها في مجال التتبع والتنسيق الأفقي بين القطاعات الحكومية على مستوى تنزيل أوراش الإصلاح.

وقد تم إعداد تقرير تقييمي حول تنظيم الوزارة سنة 2018، فضلا عن تحديد السيناريو المتعلق بالهيكلة الجديدة للوزارة، غير أن إصدار مرسوم الهيكلة التنظيمية الجديدة للوزارة لم يتم إلا بتاريخ 15 يونيو 2023، أي بعد مرور خمس سنوات من بداية المشروع وهو ما انعكس على مواكبة هذا القطاع للأوراش والمشاريع المهيكلة للإدارة المغربية خاصة في ظل التحولات والمستجدات الاقتصادية والاجتماعية.

وقد أفادت الوزارة في جوابها بأن إصدار المرسوم المتعلق بتحديد اختصاصات وتنظيم قطاع إصلاح الإدارة، وضع إطارا تنظيميا ملائما لقطاع إصلاح الإدارة يستوعب كل التغييرات والمستجدات الطارئة، وبنية هيكلية قادرة على التنزيل الفعال والسليم للأوراش والمشاريع التي تناط بالقطاع ويسهر على تنفيذها ومواكبتها، خاصة ذات الصلة بتبسيط المساطر الإدارية الذي يشكل رافعة لتحسين وجودة الخدمات المقدمة للمواطن والمقاولة وتعزيز الثقة بين الإدارة والمرتفقين. كما تم إصدار نصوص تنظيمية جديدة للوزارة مع تعديل المرسوم المتعلق بتفويض بعض الاختصاصات والسلط إلى الوزيرة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة.

2. التحول التدبيري

تضمن التحول التدبيري، في بداية إنجاز الخطة، عشرة مشاريع، فيما تمت إضافة مشروعين خلال تنفيذ الخطة، وهما مراجعة منظومة التعيين في مناصب المسؤولية (سنة 2018)، ومشروع العمل عن بعد بإدارات الدولة (سنة 2020).

➢ أوراش تستدعي تسريع وتيرة الإنجاز: التكوين المستمر، الوظيفة العليا والمتوسطة وجودة الخدمات الإدارية

تبين من خلال تحليل نظام تتبع تقدم مشاريع الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة، المعتمد من قبل الوزارة، أن معدل نسبة تقدم المشاريع الاثني عشر المنجزة في إطار التحول التدبيري يقارب 79% نهاية شتنبر 2023. كما يبلغ عدد المشاريع التي تم إنجازها بالكامل ثلاثة، وهي: إصدار ميثاق المرافق العمومية ومراجعة منظومة التعيين في مناصب المسؤولية ومشروع العمل عن بعد بإدارات الدولة.

وقد استجابت المشاريع المخطط لها في مجال هذا التحول، في تصميمها للملاحظات والتوصيات التي سبق أن أثارها المجلس الأعلى للحسابات في تقريره المتعلق بتقييم نظام الوظيفة العمومية المنجز في سنة 2017، خاصة تلك المرتبطة بالنقائص المسجلة في إطار "برنامج دعم إصلاح الإدارة العمومية" في شقه المتعلق بمشاريع تحسين طرق تدبير الموارد البشرية.

غير أن تقييم حصيلة الإنجازات المتعلقة بهذا التحول أثار عدة إكراهات تواجه تنفيذ بعض المشاريع، لاسيما تلك المتعلقة بإصلاح الإطار القانوني والتنظيمي لبعض الأوراش، كمراجعة الإطار التنظيمي لمنظومة التكوين المستمر وإعادة هيكلة الوظيفة العمومية العليا والمتوسطة وتطوير منظومة تقييم أداء الموظف وكذا ورش تطوير الحماية الاجتماعية للموظف. كما اتضح، في ذات السياق، الحاجة إلى الرفع من نسبة تفعيل بعض المشاريع، كمشروع قياس جودة الخدمات الإدارية وورش تبسيط المساطر الإدارية.

في هذا الإطار، صرحت الوزارة في جوابها بأن الحكومة عملت، في إطار تنزيل مخرجات النموذج التنموي الجديد وتوفير الدعامات البشرية اللازمة لإنجاح الأوراش الوطنية المفتوحة في مجال الحماية الاجتماعية والنهوض بالمدرسة المغربية، على اتخاذ مجموعة من التدابير لفائدة الموارد البشرية العاملة في قطاعات الصحة والتربية الوطنية والتعليم العالي، والتي تمثل أزيد من 70% من مجموع موظفي الإدارات العمومية، بحيث أن الميزانية المرصودة من طرف الحكومة من أجل تنفيذ التزاماتها في القطاع العام قد تجاوزت 14 مليار درهم، وهو رقم غير مسبوق في تجربة الحوار الاجتماعي بالمغرب.

➢ ضمان تملك ميثاق المرافق العمومية أساسه تواصل أكثر فاعلية

تفعيلا للمقتضيات الدستورية المتعلقة بالمبادئ العامة للحكامة الجيدة، تضمنت الخطة الوطنية مشروع «ميثاق المرافق العمومية». ويشكل هذا الميثاق إطارا مرجعيا وطنيا يحدد مبادئ وقواعد الحكامة الجيدة، التي ينبغي أن تخضع لها المرافق العمومية على مستوى التنظيم والتسيير في علاقتها بالمرتفقين، وذلك بهدف الرفع من جودة الخدمات العمومية والارتقاء بالمرافق العمومية وتعزيز نجاعتها وقدرتها على الاستجابة لحاجيات المرتفقين.

وحقق هذا المشروع هدفه العام بإصدار القانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية، وذلك من خلال إنجاز جميع الأنشطة المصاحبة لصياغة الميثاق واعتماده. إلا أنه على الرغم من احترام الآجال المقررة لمختلف الأنشطة المتعلقة بهذا المشروع، فإن تأخر صدور ميثاق المرافق العمومية إلى غاية يوليوز 2021، أثر بشكل كبير على

آجال تنفيذه وكذا الإصلاح المتوخى بموجب مقتضياته . كما لوحظ غياب إجراءات أو أنشطة تخص التواصل حول هذا الميثاق، والتي من شأنها أن تعزز تملك الأطراف المعنية للمقتضيات المتعلقة به.

> وقد أوضحت الوزارة في جوابها بأن تأخر إصدار ميثاق المرافق العمومية خارج عن إرادتها لعدم التحكم في مسطرة المصادقة، فضلا عن تزامن مناقشة مشروع الميثاق والمصادقة عليه على مستوى البرلمان مع وباء كورونا. يضاف إلى ذلك طبيعة الميثاق التي استلزمت إجراء عدة مشاورات حول مضامينه وكذا الشكل القانوني الذي سيتخذه، حيث تم عقد مشاورات في هذا الشأن مع الجهات المعنية.
>
> أما في ما يخص غياب إجراءات أو أنشطة تخص التواصل حول الميثاق، فتجدر الإشارة إلى أن الميثاق يكتسي صبغة إلزامية على صعيد مختلف المرافق العمومية، وذلك بمجرد صدوره بالجريدة الرسمية. كما أصرحت الوزارة بأنها تقوم بالتنسيق مع باقي الإدارات بالإشارة ضمن نصوصها التنظيمية إلى تفعيل مقتضيات الميثاق. فضلا على أن الوزارة قامت، بمجرد إصدار ميثاق المرافق العمومية، بإعداد مشروع خارطة طريق لتفعيله، والتي تضمنت إعداد وإصدار دعامات تواصلية وتعريفية بالميثاق، بالإضافة إلى تطوير موقع إلكتروني خاص به، وفي هذا السياق فإن الوزارة منكبة حاليا على إعداد الدعامات اللازمة.

➢ ضرورة وضع آليات لتتبع مدى اعتماد القطاعات الوزارية لمناهج التدبير بالكفاءات ومراجعة الإطار التنظيمي لمنظومة التكوين المستمر

يرمي مشروع التدبير بالكفاءات إلى وضع آليات حديثة لتعزيز نجاعة تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية وتكريس مبادئ الكفاءة والمسؤولية والمهنية من خلال الاستثمار في الرأسمال البشري. وتروم المقاربة المعتمدة من طرف الوزارة وضع منظومة تدبيرية متكاملة وشاملة واعتماد نظام جديد للخدمة العمومية قائم على أساس التخطيط الاستراتيجي والتدبير التوقعي للوظائف والكفاءات.

وقد تبين من خلال مقارنة إنجازات هذا المشروع بالإجراءات المبرمجة، أن هذا الأخير مكن من إعداد دليل إجراءات التدبير التوقعي للوظائف والكفاءات ودليل إجراءات تقييم الكفاءات. إلا أن المشروع لم يشمل إجراءات تتعلق بتتبع مدى تفعيل هذه المناهج الحديثة من طرف القطاعات الوزارية وتقييم أثرها على تحسين تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية والرفع من مستوى المؤهلات والكفاءات الإدارية. كما أن الإجراء المتعلق بمراجعة الإطار التنظيمي لمنظومة التكوين المستمر لا يزال في طور التنفيذ، حيث لم يتم صدور النسخة النهائية للنص التنظيمي المتعلق بهذا الورش إلى متم مايو 2023.

> وقد أشارت الوزارة في جوابها إلى أنها واكبت القطاعات الوزارية من أجل إعداد دلائلها المرجعية لوظائف وكفاءات الإدارة، حيث أعدت رزنامة من الدلائل المنهجية لهذا الغرض. كما قامت الوزارة بإعداد معيار "الدليل المرجعي لوظائف وكفاءات الإدارة ".

➢ إجراءات تقتضي الاستكمال: تبسيط المساطر وتحسين الخدمات الإدارية

يشكل مشروع تحسين الخدمات الإدارية جزء من الورش الشامل لتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية وتقريبها من المرتفقين، ويتضمن برنامجًا لتصميم وتنفيذ التدابير والإجراءات الرامية لتحسين ولوج المرتفقين إلى الخدمات المقدمة من طرف الإدارات العمومية. وبهذا الخصوص، على الرغم من أن المسؤولين عن المشروع يقدرون نسبة تقدمه في 66%، إلا أن تقييم إنجازاته بالمقارنة مع الأنشطة المبرمجة في الخطة الوطنية، بينت عدم استكمال عدة إجراءات، لاسيما تلك المتعلقة بالإطلاق الرسمي للموقع الإلكتروني (business-procédure.ma) بالرغم من الانتهاء من إنجازه.

> في هذا الإطار، أفادت الوزارة في جوابها بأنه لم يتم استيفاء الظروف والشروط اللازمة والمواتية لإطلاق الموقع الإلكتروني (business-procédure.ma)، وقد ترتب عن ضعف انخراط الشركاء المحليين تأخير إطلاق مشروع تدوين 26 خدمة إدارية مخصصة للمقاولة على هذا الموقع على مستوى جهة طنجة-تطوان.

3. انجاز بنسبة 80% لمشاريع التحول الرقمي للإدارة العمومية

بلغ عدد مشاريع التحول الرقمي، عند متم شتنبر 2023، ستة مشاريع بلغت النسبة الإجمالية لتقدمها ما يناهز 80%، مع الإشارة إلى التنفيذ الكلي لمشروع واحد يتعلق بإنجاز دراسة حول تحديد السجلات المرجعية للبيانات الإدارية وقياس مستوى نضجها. ويهدف هذا التحول إلى تعميم اعتماد الأنظمة الرقمية والوسائل التكنولوجية الحديثة واستثمارها من طرف مختلف الإدارات العمومية من أجل دعم الخدمات الرقمية المشتركة بينها وتيسير ولوج المواطن والمقاولة إليها.

4. مشاريع التحول التخليقي

يضم محور التحول التخليقي أربعة مشاريع تركز على ترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة ودعم الأخلاقيات المهنية بغية تعزيز النزاهة والشفافية والمسؤولية بالإدارة العمومية. وتتعلق هذه المشاريع بمكافحة الفساد وتدبير الزمن الإداري بالإدارة العمومية والحصول على المعلومات ومخطط العمل الخاص بالحكومة المنفتحة. وقد بلغ معدل تنفيذ هذه المشاريع عند نهاية شتنبر 2023 حوالي 82% حسب تصريح الوزارة، مع الإشارة إلى أن مخطط العمل الخاص بالحكومة المنفتحة هو المشروع الوحيد الذي تم إنجازه كليا من بين المشاريع الأربعة المبرمجة في إطار التحول المذكور.

< قوانين في حاجة إلى التسريع للوقاية من تنازع المصالح وترسيخ منظومة مكافحة الفساد

نصت الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة، في مشروعها الأول المتعلق بالتحول التخليقي، على وضع نظام متكامل وناجع لمتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد وتقديم الدعم التقني اللازم لجميع الأطراف المعنية. وبالرغم من بلوغ معدل التقدم الإجمالي للمشروع نسبة 70%، إلا أن الجهود المبذولة لم تمكن من إعداد مشاريع النصوص القانونية المبرمجة والتي من شأنها وضع الأسس القانونية الرئيسية لترسيخ المنظومة الوطنية للنزاهة ومكافحة الفساد كالإطار القانوني لتنازع المصالح ومراجعة النظام القانوني للتصريح الإجباري بالممتلكات. وعلاوة على ذلك، وإلى حدود نهاية سنة 2022، لم يتم اعتماد المرسوم الخاص بمدونة السلوكيات والأخلاقيات للموظفين العموميين، على الرغم من إعداد المدونة المذكورة في مايو 2021.

كما تجدر الإشارة إلى أن الفترة المخصصة لتنفيذ مشروع وضع نظام متكامل وناجع لمتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، والذي يبقى مرتبطا بالآجال المحددة لتنفيذ الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة، لا تغطي الأفق الزمني المرتقب لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد والمحدد في الفترة ما بين 2016-2025.

> وقد أشارت الوزارة في جوابها إلى أنه تم تحقيق تقدم كبير على مستوى إعداد النصوص القانونية الرامية إلى ترسيخ المنظومة الوطنية للنزاهة ومكافحة الفساد في انتظار وضعها في مسطرة المصادقة، كمشروع قانون حول الوقاية من تنازع المصالح، ومشروع مرسوم حول مدونة السلوكيات والأخلاقيات في الوظيفة العمومية.

< ضرورة استكمال الدراسة حول تدبير الزمن الإداري بالإدارة العمومية وإصدار القانون حول التغييب غير المشروع عن العمل

يهدف مشروع تدبير الزمن الإداري بالإدارة العمومية إلى صياغة تصور متكامل يمكّن من بلورة حلول قانونية وتدبيرية ورقمية وتخليقية من أجل تدبير أفضل للزمن والأداء الإداري. غير أن نسبة إنجاز الأنشطة المبرمجة في هذا المشروع لم تتجاوز 60%، عند متم سنة 2022. حيث اقتصرت هذه الأنشطة بالأساس على إنجاز تقرير تركيبي وتقييمي لمنظومة التغيب غير المشروع عن العمل بالإدارة العمومية للفترة ما بين 2012 و2018، وكذا إعداد تقرير سنوي حول نتائج تطبيق منشور السيد رئيس الحكومة رقم 2012/26 حول التغيب غير المشروع عن العمل، بالإضافة إلى اختيار العناصر المرجعية لإنجاز دراسة حول تدبير الزمن الإداري.

غير أن هذه الدراسة، والتي من شأنها بلورة تصور جديد حول تدبير أفضل للحضور والتغيب عن العمل وإعداد مخطط عمل لتنزيل التصور، لم تتعد مرحلة طلب العروض الخاص بالدراسة الميدانية في ظل غياب تعميم الأنظمة المعلوماتية لتدبير المواد البشرية على الإدارات العمومية. بالإضافة إلى ذلك، لم تُمكِّن الأنشطة المنجزة في هذا المجال من إرساء الحلول القانونية المبرمجة، حيث لا يزال مشروع القانون حول التغييب غير المشروع عن العمل في طور الإعداد، إلى جانب مشروع المرسوم التطبيقي المتعلق به.

< نسبة معالجة محدودة في 56% ومتوسط أجل رد تجاوز شهران لطلبات الحصول على المعلومات

يتمحور المشروع المتعلق بتفعيل "قانون الحق في الحصول على المعلومات" حول إعداد برنامج متكامل لتعزيز انفتاح الإدارة العمومية على المواطن والمحيط المجتمعي بغية تكريس حق الحصول على المعلومات باعتباره حقا من الحقوق والحريات الأساسية.

وقد تمحورت أهم الإجراءات المنجزة في إطار هذا المشروع حول تشكيل لجنة الحق في الحصول على المعلومات وتعيين أعضائها وإصدار دليل بشأن القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، فضلا عن نشر كبسولة تخص كيفية استعمال البوابة الإلكترونية الخاصة بتفعيل هذا القانون.

إلا أنه لم يتم بعد (إلى حدود مايو 2023) إتمام تطوير البوابة الخاصة بالنشر الاستباقي (www.chafafiya.ma)، والتي من شأنها تعزيز انفتاح الإدارة العمومية على المواطن وتكريس حق الحصول على المعلومات. علاوة على ذلك، بلغت نسبة معالجة طلبات الحصول على المعلومات حوالي 56%، وقدر متوسط أجل الرد بـ 69 يومًا، إلى حدود نهاية سنة 2022. هذه الوضعية تقتضي العمل على الرفع من أداء الأنشطة المتعلقة بمعالجة الطلبات والرد عليها عملا بمقتضيات المادة 16 من القانون رقم 31.13، سالف الذكر، الذي ينص على أن الرد على طلب الحصول على المعلومات يجب ألا يتعدى عشرين (20) يوما من أيام العمل، ابتداء من تاريخ تسلم الطلب، ويمكن تمديد هذا الأجل لمدة مماثلة في ظروف معينة.

> أكدت الوزارة في جوابها أنها بصدد تطوير نسخة جديدة من بوابة chafafiya.ma التي ستدعم، بالإضافة إلى معالجة طلبات الوصول إلى المعلومات، وظائف أخرى مثل النشر الاستباقي للمعلومات ونشر الإجابات.

ثالثا. حكامة الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة

اعتمدت الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة أربع آليات تنفيذية لتتبع تنفيذ مختلف المشاريع المبرمجة وضمان التنسيق بين مختلف الفاعلين. وتتألف هذه الآليات من شبكة الكُتاب العامين للقطاعات الوزارية والشبكة التنسيقية المكلفة بالتدبير الإداري، والتي تشمل شبكة مدراء الموارد البشرية ونظم المعلومات والتواصل، وشبكة دعم المساواة قصد تفعيل الإصلاحات الإدارية المبرمجة، وكذا اللجنة الوطنية لمحاربة الفساد المكلفة بتتبع تنفيذ المشاريع المدرجة في إطار الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، فضلا عن لجنة الإشراف المتعلقة بمبادرة الشراكة من أجل الحكومة المنفتحة.

➢ عدم تفعيل جميع مهام هيئات الحكامة المقررة في الخطة وأهمية إنشاء هيئة للقيادة الاستراتيجية

بين تحليل المهام المسندة لآليات الحكامة الأربعة المقررة في الخطة أن مهام هذه الهيئات غير مفعلة في مجملها، حيث تبقى مجالات تدخلها وقراراتها محدودة وغير ملائمة لمتطلبات تنزيل محكم لخطة إصلاح الإدارة، علاوة على عدم انتظام اجتماعاتها.

ويتطلب التنفيذ المحكم والفعال للخطة الوطنية إنشاء هيئة للقيادة الاستراتيجية على مستوى رئاسة الحكومة تضم جميع المتدخلين للإشراف الاستراتيجي على مشاريع الخطة، مما يمكن من توجيه وتنسيق الإجراءات المتبعة، وتقييم حالة تقدم المشاريع المبرمجة، وتسهيل تنفيذ المشاريع من قبل القطاعات الوزارية المعنية، وكذا إجراء التحكيم اللازم في بعض الأحيان بين هاته القطاعات.

➢ ضرورة تعميم آلية التعاقد مع رؤساء المشاريع

وضعت الوزارة المكلفة بإصلاح الإدارة نظامًا داخليا مبنيا على التعاقد مع رؤساء المشاريع لمتابعة تقدم مشاريع الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة، حيث تم، ابتداء من يوليوز 2018، إبرام عقود بين رئيس المشروع المعني والمدير المباشر، كما تم توقيعها من قبل المدير المركزي ورئيس المشروع والكاتب العام للوزارة. غير أن آلية التعاقد المعتمدة، وبالرغم من أهميتها، لم تشمل المشاريع والأنشطة الجديدة المضافة إلى الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة، كالمشروع المتعلق "بإنجاز دراسة حول تحديد السجلات المرجعية للبيانات الإدارية وقياس مستوى نضجها".

➢ اعتماد مؤشرات تتبع تنفيذ مشاريع الخطة الوطنية من شأنها إتاحة تقييم دقيق للنتائج

لاحتساب معدل تقدم إنجاز مشاريع الخطة، تقتصر مصالح الوزارة المكلفة بإصلاح الإدارة على نسب تنفيذ الأنشطة والإجراءات الخاصة بكل مشروع، عوض الاعتماد على مؤشرات أداء مرتبطة ببلوغ الأهداف الاستراتيجية للخطة وكفيلة بإتاحة تقييم دقيق للنتائج والإنجازات المحرزة. ويتم احتساب المعدل العام لتقدم المشاريع من خلال جمع نسب تنفيذ الأنشطة والإجراءات المبرمجة دون إخضاعها لمعاملات ترجيحية حسب مساهمتها في تحقيق الأهداف العامة للخطة.

كما لوحظ على مستوى مشاريع البرنامج الوطني لتحسين الاستقبال المتعلقة بإنجاز 30 موقعًا نموذجيًا، تكرار احتساب بعض المشاريع أو تقسيم بعضها إلى إجراءات يتم احتساب كل منها كمشروع تم تنفيذه بشكل منفصل، وهو ما يساهم في الرفع من معدل الإنجاز المحتسب.

وقد أوضحت الوزارة في جوابها أنها، في إطار تنزيل مقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بقانون المالية، اعتمدت مؤشرات نجاعة الأداء مرتبطة ببلوغ الأهداف الاستراتيجية للخطة، والتي تتيح تقييما دقيقا للنتائج والإنجازات المحرزة، حيث وضعت نوعين من مؤشرات قيادة تتبع تنفيذ الخطة الوطنية: مؤشرات لتتبع أنشطة وإنجازات الخطة ومؤشرات لقياس نجاعة أداءها.

بناء على ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات رئاسة الحكومة بإنشاء هيئة للقيادة الاستراتيجية لأوراش إصلاح الإدارة تضم الأطراف المعنية، بغية ضمان تحقيق الأهداف الاستراتيجية لهذه الإصلاحات، وتقييم تنفيذ المشاريع المنجزة من قبل القطاعات الحكومية وأثرها على المرتفقين.

كما يوصي المجلس وزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة بما يلي:

- **اعتماد منهجية مندمجة وتشاركية عند إعداد المخططات الاستراتيجية لإصلاح الإدارة، تشمل جميع القطاعات ذات الصلة، وتقوم على أساس إطار عمل منطقي مبني على النتائج، يسمح بتصميم ملائم ومتناسق للمشاريع المعتمدة، ويحدد أولويات الأنشطة المبرمجة، من أجل ضمان تخصيص الموارد المناسبة، وإرساء مبدأ التكامل عند تنفيذها؛**
- **الحرص على تنفيذ كافة الأنشطة المبرمجة في الآجال المحددة لضمان إنجاز مشاريع الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة، وتحقيق أهداف التحولات الهيكلية التي ينتظرها المرتفقون؛**
- **إعداد واعتماد النصوص القانونية المؤطرة لمشاريع التحولات الهيكلية، بإشراك القطاعات الوزارية المعنية، وفق منهجية عمل تشمل كل مشاريع الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة؛**
- **تعزيز التواصل حول مختلف مخرجات الخطة من خلال إعداد خطط عمل للتواصل بغية دعم تنفيذ مختلف المشاريع، كميثاق المرافق العمومية ومنظومة تقييم أداء الموظف.**

تقييم نظام المقاطعات:

أثر محدود لتدخل المقاطعات يستدعي إعادة النظر في دورها وصلاحياتها لضمان تدبير للقرب فعال وناجع

اعتمد المغرب منذ سنة 2003 نظام الجماعات ذات المقاطعات ليعوض نظام المجموعات الحضرية المعمول به سابقا، والذي أبان عن عدم نجاعته بسبب غياب رؤية موحدة ومتناسقة لتدبير المدن الكبرى وتسجيل فوارق اقتصادية ومالية بين الجماعات المكونة لها بالإضافة لتضخم الأجهزة المنتخبة وتشتت وسائل العمل.

وقد استمر العمل بنظام المقاطعات بعد اعتماد القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، وإحداث مقاطعات بمجالسها، مجردة من الشخصية الاعتبارية وتتمتع باستقلال إداري ومالي، وذلك بجماعات الدار البيضاء والرباط وطنجة ومراكش وفاس وسلا.

وتضم هذه الجماعات الست 41 مقاطعة، بلغ عدد سكانها 8,46 مليون نسمة سنة 2022 حسب المندوبية السامية للتخطيط بخصوص تطور عدد السكان. ووصل عدد الموظفين والأعوان المعينين بالمقاطعات ما مجموعه 13.144 موظفا خلال سنة 2022، فيما بلغ عدد أعضاء مجالس الجماعات والمقاطعات برسم الولاية الانتدابية الحالية 1.300 عضوا، 466 منها مخصصة لأعضاء المجالس الجماعية المنتخبين بالمقاطعات و834 لمستشاري المقاطعات. وقد ناهزت المخصصات الإجمالية المرصودة للمقاطعات برسم الفترة 2015-2022 ما مجموعه 5,19 مليار درهم.

وقد خلص تقييم هذا النظام من طرف المجالس الجهوية للحسابات إلى محدودية الدور الذي تلعبه المقاطعات في تدبير الشأن الجماعي، ويرجع ذلك بالأساس إلى مجموعة من الإشكاليات القانونية التي شابت تحديد صلاحيات المقاطعات، بالإضافة لمحدودية السلطة التقريرية لمجالسها، بما في ذلك استقلاليتها المالية والإدارية.

أولا. الإطار القانوني والاستراتيجي لتدبير الجماعات ذات نظام المقاطعات

نص القانون التنظيمي رقم 113.14 (القسم السادس) على المقتضيات الخاصة بالجماعات ذات المقاطعات، إلا أن تحديد صلاحيات المقاطعات عرف مجموعة من الإشكاليات القانونية التي حالت دون الاضطلاع الأمثل لهذه الأخيرة باختصاصاتها.

1. الإطار القانوني لتدبير الجماعات ذات نظام المقاطعات

- **المقاطعات لا تضطلع بشكل تلقائي بتدبير تجهيزات القرب أو تتبعها**

يتوقف تدبير تجهيزات القرب المحددة بالمادة 231 من القانون التنظيمي على وضع تلك التجهيزات رهن إشارة المقاطعات من طرف المجلس الجماعي، حيث تنص المادة 233 من القانون التنظيمي على أن جرد التجهيزات التي تتكفل بها مجالس المقاطعات يوضع بناء على مداولات متطابقة للمجلس الجماعي ومجلس المقاطعة المعني. وفي هذا السياق، تم الوقوف على إسناد الجماعة لتدبير تجهيزات القرب موضوع المادة 231 سالفة الذكر إلى أطراف أخرى، كالجمعيات (بسلا) وشركات التنمية المحلية (بالرباط) بالنسبة لتجهيزات القرب الرياضية والثقافية، والجماعة (طنجة والرباط وفاس) وشركات التنمية المحلية بالنسبة لجزء من المساحات الخضراء التي تختص بها المقاطعات (الرباط والدار البيضاء).

وإذا كان لجوء الجماعة إلى إسناد تدبير تجهيزات القرب سالفة الذكر لأطراف أخرى أو تدبيرها بصفة مباشرة يجد تبريره في الحرص على تحديث تدبيرها وتحسين فعالية وجودة الخدمات المقدمة للمواطنين، فإن الإشكال المطروح يرتبط بعدم توفر المقاطعات على أية صلاحية بخصوص اختيار طرق التدبير الواجب اعتمادها من جهة وفي مراقبة وتتبع تدبير هذه التجهيزات فيما بعد من جهة أخرى.

- **إسناد القانون التنظيمي إلى مجالس المقاطعات لصلاحيات تندرج ضمن الاختصاصات المشتركة للجماعات**

تندرج مهام التنشيط المحلي وتدبير تجهيزات القرب الاجتماعية والثقافية والرياضية في إطار الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها بالمادة 87 من القانون التنظيمي. ويقتضي الاضطلاع بهذه الاختصاصات، بموجب

المادة 88 من نفس القانون، تواجد إطار تعاقدي مسبق بين الجماعة والدولة. كما أن ممارسة هذه الاختصاصات رهينة بتوفر الجماعة على القدرة المالية لذلك، على اعتبار أن الأولوية بالنسبة للجماعة تبقى هي الاضطلاع بالاختصاصات الذاتية في حدود مواردها كما تنص على ذلك المادة 77 من القانون التنظيمي.

وبناء على ما سبق، فإن اضطلاع المقاطعات بهذه الاختصاصات مشروط بتوفر الجماعة على القدرة المالية بالإضافة إلى إبرام العقود مع القطاعات المعنية والتي تستلزم موافقة الطرف الآخر.

وبما أن مجالس المقاطعات تعمل لحساب مجلس الجماعة وتحت مسؤوليته ومراقبته، فإن دورها الأساسي يجب أن ينبثق من المهام الذاتية للجماعة، بما يسمح بتقريب الإدارة الجماعية من المواطنين.

➢ محدودية السلطة التقريرية لمجالس المقاطعات

بالنظر إلى النظام القانوني للمقاطعات وبالرغم من كونها وحدات ترابية ذات وسائل بشرية ومادية، فإنها لا تتوفر على كل الصلاحيات اللازمة للاضطلاع باختصاصاتها بسبب سلطاتها التقريرية المحدودة للأسباب التالية:

- **ضرورة الرجوع الدائم والمستمر إلى مجلس الجماعة لممارسة مجموعة من الاختصاصات،** وعدم قدرتها على التعاقد وابرام الاتفاقيات؛
- **محدودية الاستقلال المالي،** حيث لا تتوفر المقاطعات على ميزانيات مستقلة بل على مخصصات للتسيير، ويحدد مجلس الجماعة المبلغ الكلي للمخصصات الإجمالية المرصودة للمقاطعات وطريقة توزيعها ووتيرة تحويل دفعاتها، كما يصادق على تحويل الاعتمادات. بالإضافة لذلك، فإن رئيس المجلس الجماعي هو المختص بالمصادقة على صفقات المقاطعات، كما خول له القانون التنظيمي سلطة الحلول عوض رئيس مجلس المقاطعة لصرف النفقات الإجبارية. وعليه، تبقى مالية المقاطعة مرتبطة ارتباطا وثيقا بمالية الجماعة في علاقة تأثير من جهة واحدة، وبالتالي يظل الاستقلال المالي للمقاطعات محدودا؛
- **محدودية الاستقلال الإداري،** حيث لا يتوفر مجلس المقاطعة ورئيسه على صلاحيات تنظيم إدارة المقاطعة وصلاحيات تعيين وإلغاء تعيين الموظفين المعينين بها، وتبقى هذه الاختصاصات من صلاحيات مجلس الجماعة ورئيسه؛
- **عدم إلزامية دراسة مقترحات وآراء مجالس المقاطعات من طرف المجلس الجماعي،** فإذا كان القانون التنظيمي قد خول المقاطعات صلاحيات واسعة بخصوص كل المسائل التي تهم المقاطعة، وذلك من خلال تقديم المقترحات وإبداء الآراء، فبالمقابل، لم يلزم مجلس الجماعة بالتداول والبت في المقترحات والآراء المقدمة له باستثناء مقترحات الاستثمار ولم يحدد آجالا لتخصيص مآل لهذه المقترحات.

➢ معيقات مؤسساتية تستدعي إعادة النظر في استمرار تبني النظام الحالي للمقاطعات

بعد 20 سنة من اعتماد نظام الجماعات ذات المقاطعات، لم يعرف هذا النظام أي تعديل بخصوص الجماعات المعنية به على الرغم من المستجدات التي عرفتها هذه الجماعات والمرتبطة أساسا بتطور عدد سكانها وحجم التجهيزات المدبرة وطرق التدبير المعتمدة.

وإذا كانت الغاية من إحداث المقاطعات هي مساعدة مجلس الجماعة في تدبير شؤون الجماعة، من خلال توزيع ممارسة الاختصاصات بين الطرفين، على أساس إبقاء المشاريع المهيكلة والمرافق الكبرى لدى الجماعة، بما من شأنه تخفيف عبئ العمل عليها، فقد تم تسجيل اللجوء المتزايد للتدبير المفوض وشركات التنمية المحلية والصفقات القابلة للتجديد لتدبير العديد من المرافق الجماعية. وانتقل بذلك دور الجماعات من التدبير المباشر إلى صلاحيات تقريرية تتجلى في اختيار الطريقة المثلى لتدبير المرافق بالموازاة مع مهام الإشراف والمراقبة. وأمام هذا الوضع، فإن الاستمرار في تقسيم الاختصاصات بين الجماعة والمقاطعات وجب أن يأخذ بعين الاعتبار طرق التدبير المعتمدة.

ومن جهة أخرى، ومن خلال تحليل عدد سكان هذه الجماعات، تتضح الحاجة إلى أخذ هذا المعطى بعين الاعتبار في تحديد الجماعات التي يتوجب استمرار تبنيها لهذا النظام. فعلى سبيل المثال، يبلغ عدد سكان مقاطعة سيدي مومن وحدها بالدار البيضاء 625.651 نسمة (تطور عدد السكان حسب المندوبية السامية للتخطيط لسنة 2022)، في حين يبلغ عدد سكان جماعة الرباط 518.252 نسمة، والتي يتم تدبيرها من طرف مجلس جماعي وخمس مقاطعات. وعليه، فإن الإبقاء على عدد المدن الخاضعة لنظام المقاطعات دون تغيير، وتطبيق نظام جماعة واحدة

تخضع للنظام العادي في عدد من المدن التي أصبح عدد سكانها يتجاوز 500.000 نسمة (كجماعات وجدة ومكناس وأكادير) المحدد سلفا كمعيار لخضوع الجماعات لنظام المقاطعات، يدعو إلى دراسة الجدوى من استمرار نظام المقاطعات في الجماعات الست، خصوصا في ظل التكلفة المالية لنظام المقاطعات وضعف وقع تدبير هذه الأخيرة في تدبير شؤون الجماعة.

وأمام مختلف المعيقات ذات الطابع المؤسساتي التي لا تمكن المقاطعات من الاضطلاع بدورها في تدبير الشأن المحلي، والتي يقتضي تجاوزها إعادة النظر في المنظومة القانونية والتنظيمية المؤسسة لنظام المقاطعات، تسجل المجالس الجهوية للحسابات انخراط وزارة الداخلية، في عملية استقصاء لآراء ومقترحات مختلف الفاعلين الترابيين والشركاء بخصوص مجموعة من المقتضيات القانونية والتنظيمية المنظمة للجماعات الترابية التي تعرف إشكالات على مستوى التطبيق، وكذا تلك التي تتطلب إعادة النظر فيها، من أجل اعتماد المقترحات والتوصيات الرامية إلى تجويد نظام المقاطعات.

2. دور المقاطعات في إعداد وتنفيذ برنامج عمل الجماعة

➢ صلاحيات محدودة للمقاطعات في إعداد برنامج عمل الجماعة

باستثناء إبداء الرأي حول برنامج عمل الجماعة بالنسبة للجزء المقرر تنفيذه كليا أو جزئيا داخل حدود المقاطعة، لم يسند القانون التنظيمي والمراسيم التطبيقية والدلائل المرتبطة بمسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتتبعه وتحيينه وتقييمه أي دور للمقاطعات في هذا الخصوص.

كما أنه، وباستثناء جماعة فاس، لم تقم باقي الجماعات بإحالة برامج عملها على مجالس المقاطعات من أجل إبداء الرأي بشأنها قبل التصويت عليها من طرف مجلس الجماعة.

➢ أهمية إشراك المقاطعات في تنفيذ وتتبع وتقييم برامج عمل الجماعات

لا يتم إشراك المقاطعات في تنفيذ برامج عمل الجماعات، بالرغم من تضمن هذه البرامج لمجموعة من المرافق والتجهيزات، والمنوط تدبيرها بالمقاطعات. كما لم يسبق لرؤساء الجماعات تفويض صلاحيات صرف نفقات التجهيز المتعلقة بمشاريع القرب لرؤساء المقاطعات تفعيلا للمادة 240 من القانون التنظيمي.

بالإضافة إلى ذلك، وباستثناء جماعتي الدار البيضاء وسلا اللتين أشركتا ندوة رؤساء مجالس المقاطعات، المنصوص عليها بالمادة 262 من القانون التنظيمي، ضمن الأجهزة المساعدة للجنة قيادة تتبع وتقييم برنامج العمل، فإن الجماعات الأربعة الأخرى، لم تسند للمقاطعات أي دور ضمن منظومة تقييم وتتبع المشاريع والبرامج المدرجة في برامج عملها.

3. حكامة المقاطعات وهيئاتها التداولية

➢ ضرورة إرساء رؤية استراتيجية لتدبير المقاطعات

تعتبر المقاطعات امتدادا للجماعة، وبالتالي فاستراتيجيتها يجب أن تنبثق عن التصور العام المسطر من طرف الجماعة في إطار وحدة المدينة. إلا أن تدبير المقاطعات لا ينبني على تصور استراتيجي، حيث سجل في هذا الخصوص غياب رؤية مسبقة لتدبير مصالح مقاطعات الرباط وطنجة، مقابل اعتماد مقاطعات جماعة مراكش وبعض مقاطعات جماعة سلا على برامج سنوية لتدخلاتها.

وقد عزا مسؤولو المقاطعات غياب الرؤية الاستراتيجية إلى محدودية تفعيل المقاربة التشاركية بين مجالس المقاطعات والجماعة، بالإضافة إلى ضعف إمكانياتها المادية.

➢ ضرورة تعزيز إشراف الجماعات على أداء المقاطعات وتنسيق أعمالها

يعمل مجلس المقاطعة تحت مسؤولية مجلس الجماعة ولصالحه. وفي هذا الإطار، يتوجب على الجماعة الاضطلاع بدور إشرافي على أعمال المقاطعات من خلال التنسيق الدائم معها.

وفي هذا السياق، فقد قامت كل من جماعات الرباط والدار البيضاء وطنجة، بإحداث وحدات إدارية ضمن هياكلها التنظيمية، تضطلع بمهمة التنسيق وتدبير العلاقة مع المقاطعات، في حين أن الهياكل التنظيمية لكل من جماعات فاس وسلا ومراكش لا تتضمن هذه الوحدات.

وبخصوص التدبير اليومي للعلاقة بين الأطراف، فالملاحظ أنه يتم التركيز على الجانب الإداري والمتعلق بمقررات مجالس المقاطعات والتقارير الإدارية، دون أي تنسيق مسبق بين المقاطعات والمصالح المختصة على مستوى الجماعات، مما يحول دون ضمان الانسجام والتناغم المرجوين من اعتماد هذا النظام.

كما تلزم المادة 272 من القانون التنظيمي الجماعة، تحت إشراف رئيس مجلسها، باعتماد التقييم لأدائها والمراقبة الداخلية والافتحاص وتقديم حصيلة تدبيرها. وبما أن المقاطعات جزء لا يتجزأ من الجماعة، يتوجب عليها أيضا اعتماد نفس مناهج التدبير المنصوص عليها في هذه المادة. إلا أنه لوحظ أن المقاطعات لا تمسك مؤشرات أداء تتعلق بمختلف مصالحها، كما لا تلجأ للافتحاص.

وفي هذا الإطار، تسجل المجالس الجهوية للحسابات دعوة وزارة الداخلية رؤساء مجالس الجماعات الترابية، بما فيها مجالس المقاطعات، إلى إلحاق مصلحة الافتحاص الداخلي والتدقيق مباشرة برئاسة المجلس، تنزيلا لأحكام المادة 272 من القانون التنظيمي.

➢ قصور على مستوى إعداد التقارير نصف السنوية واستغلالها

نصت المادة 239 من القانون التنظيمي على إعداد رئيس المقاطعة تقريرا كل ستة أشهر يتعلق بتدبير المقاطعة، يوجهه إلى رئيس مجلس الجماعة الذي يقوم بتجميع كل التقارير المتعلقة بالمقاطعات ويعرض ملخصا بشأنها على مجلس الجماعة مرتين في السنة.

وبهذا الخصوص، فقد سجل عدم قيام رؤساء المقاطعات بكل من جماعتي طنجة وفاس بإعداد هاته التقارير، وتوقفت المقاطعات التابعة لجماعة سلا عن إعدادها وتقديمها منذ سنة 2018. أما بخصوص المقاطعات التابعة لكل من جماعات الرباط والدار البيضاء ومراكش، فبالرغم من تقديمها لهذه التقارير، فإن المعلومات المضمنة بها لا تسمح بمعرفة حصيلة تدبير كل مقاطعة، خصوصا بالنظر لتباين محتواها والفترات المعنية بها وتواريخ عرضها على مجالس الجماعات.

➢ دور محدود لندوة رؤساء المقاطعات

تعتبر أشغال ندوة رؤساء مجالس المقاطعات، المنصوص عليها في المادة 262 من القانون التنظيمي، من بين أوجه التعاون والتنسيق والتشاور بين الجماعة والمقاطعات. وتختص هذه الهيئة بمناقشة برامج التجهيز والتنشيط المحلي التي تهم مقاطعتين أو عدة مقاطعات والاقتراحات التي تهدف إلى الارتقاء بتدبير المرافق العمومية.

غير أن فعالية هذه الهيئة اتسمت بالمحدودية على مستوى الجماعات الست المعنية، حيث لا يتم تفعيل مخرجاتها على الرغم من أهمية الإشكاليات المثارة (كالتنسيق بين الجماعة والمقاطعات وتوحيد نموذج التقارير نصف السنوية ومساطر العمل...)، خصوصا وأن القانون التنظيمي لم ينص على وجوب دارستها والبت فيها من طرف مجلس الجماعة، مما يحول دون مساهمتها الفعالة في تجاوز الإشكاليات المتعلقة بتدبير المقاطعات وبالتالي في تحسين تدبير مختلف المرافق العمومية.

➢ مساهمة محدودة لمجالس المقاطعات في تدبير شؤون المقاطعة والجماعة

تفصل مجالس المقاطعات بمداولاتها، بموجب المادة 229 من القانون التنظيمي، في قضايا الجوار المسندة إليها بمقتضى أحكام القانون التنظيمي وتتداول قصد إبداء الرأي وتقديم المقترحات في كل النقط التي تهم مجالاتها الترابية. غير أن مساهمة المقاطعات في التدبير الجماعي تظل محدودة، حيث أن معظم النقاط المدرجة والمتداول بشأنها تتعلق أساسا بحساب النفقات من المبالغ المرصودة والتعيينات في أجهزة الحكامة بالإضافة إلى تقديم عروض من طرف المصالح اللاممركزة، وقد شكلت هذه النقاط على التوالي، خلال الفترة 2015-2021، نسب 25% و30% و19% من مجموع النقاط المدرجة في جداول أعمال مجالس مقاطعات الرباط، و28% و17% و29% من مجموع النقاط المدرجة في جداول أعمال مجالس مقاطعات سلا. وتجدر الإشارة أن هذه العروض لا تندرج بالضرورة ضمن الاختصاصات المسندة للمقاطعات، ولا يتم اتخاذ أي مقررات بخصوصها (كالعروض المتعلقة بالدخول المدرسي والوضعية الوبائية والنقل الحضري...).

ويبقى مجهود تقديم المقترحات من طرف هذه المجالس محدودا، حيث تراوح عدد مقترحات الاستثمار المقدمة خلال الفترة 2015-2021 من طرف 24 مقاطعة بين مقترح واحد وستة مقترحات، في حين لم تتقدم 17 مقاطعة بأي مقترح للاستثمار برسم نفس الفترة. وبخصوص باقي المقترحات، فقد تراوح معدلها السنوي ما بين مقترحين بالنسبة لمقاطعات الدار البيضاء وأقل من مقترح بالنسبة لمقاطعات الرباط.

وفيما يتعلق بتقديم الآراء فيبقى شبه منعدم، ولا يتجاوز معدل رأي واحد في السنة لكل مقاطعة، ويرجع ذلك لضعف مبادرة مجالس المقاطعات لإبداء رأيها من جهة، ولعدم عرض الجماعات والجهات المختصة على المقاطعات المجالات المحددة بالمادة 235 من القانون التنظيمي من أجل إبداء رأيها من جهة ثانية.

ولا يتم عرض كل المقترحات المقدمة من طرف مجالس المقاطعات على أنظار المجالس الجماعية وذلك على الرغم من عددها المحدود، حيث شكلت نسبة المقترحات التي تمت دراستها من طرف المجلس الجماعي 57% كنسبة قصوى سجلت بجماعة سلا، و29% بجماعة مراكش و25% بجماعة الدار البيضاء و10% كأدنى نسبة سجلت بجماعة الرباط. وتجدر الإشارة أن القانون التنظيمي لم يلزم مجالس الجماعات على التداول والبت في المقترحات والآراء المقدمة له، باستثناء مقترحات الاستثمار، مما قد يفقد هذه الآلية فائدتها.

ثانيا. دور المقاطعات في تدبير المرافق والتجهيزات الجماعية

تساهم المقاطعات في تدبير المرافق والتجهيزات الجماعية من خلال المهام المسندة لمجالسها ولرؤسائها بموجب القانون التنظيمي، أو الصلاحيات المفوضة لرؤساء المقاطعات من طرف رؤساء مجالس الجماعات.

1. المرافق والتجهيزات المدبرة من طرف المقاطعات

➢ مساهمة محدودة للمقاطعات في تدبير مجموعة من المرافق والتجهيزات

تختص المقاطعات بمقتضى المادة 231 من القانون التنظيمي، بتدبير مجموعة من تجهيزات القرب الاجتماعية والثقافية والرياضية كدور الشباب والمكتبات وملاعب القرب. إلا أن تدبير أغلب هذه التجهيزات، الموضوعة تحت تصرف الجماعات، يتم خارج إطار المقاطعات. ويتم تدبيرها إما مباشرة من طرف الجماعة، أو من خلال وضعها رهن إشارة القطاعات الوزارية المختصة أو الجمعيات أو بواسطة شركات التنمية المحلية.

وفي نفس السياق، تختص المقاطعات، بمقتضى المادة 231 سالفة الذكر، بصيانة الفضاءات الخضراء التي تقل مساحتها عن هكتار واحد، حيث تم الوقوف على إدراج أجزاء مهمة من هذه الفضاءات ضمن الصفقات القابلة للتجديد المبرمة من طرف جماعات الرباط وطنجة وفاس.

كما قامت جماعتا الدار البيضاء والرباط بإحداث شركتين للتنمية المحلية لتدبير هذه الفضاءات، بما في ذلك جزء من المساحات الخضراء التي تختص بها المقاطعات، علما أن المادة 231 سالفة الذكر خولت مجالس المقاطعات صلاحية إقامة هذه الفضاءات وبرامج تهيئتها وصيانتها وطرق تسييرها.

➢ أهمية تعزيز صلاحيات المقاطعات لتدبير الأسواق وأماكن البيع العمومية

أدرج القانون التنظيمي الأسواق وأماكن البيع العمومية ضمن التجهيزات المدبرة من طرف المقاطعات، لكن دون تمكينها من الآليات اللازمة لتدبير هذا النوع من المرافق، حيث لم يخول لمجالس المقاطعات ورؤسائها الصلاحيات اللازمة لتدبير هذه التجهيزات، ويتعلق الأمر بصلاحيات اختيار نمط التدبير، وصلاحيات تدبير الملك الجماعي الخاص وصلاحيات الشرطة الإدارية بالإضافة لإمكانية استخلاص واجبات الدخول لهذه المرافق، حيث تظل جميع هذه الصلاحيات بيد الجماعة، مما يحول دون تفعيل دور المقاطعات في تدبير هذه المرافق.

وكنتيجة لما سبق، لا تضطلع المقاطعات بتدبير الأسواق وأماكن البيع العمومية المتواجدة بترابها، وتبقى مشاركتها رهينة بتفويض صلاحيات الشرطة الإدارية في مجال تنظيم الأسواق الجماعية من طرف رئيس المجلس الجماعي لرؤساء مجالس المقاطعات كما هو الحال بجماعتي طنجة وفاس، وينحصر دورها في هذه الحالة على تنظيم المرفق بناء على الصلاحيات المفوضة.

➢ غياب التنسيق بين الجماعة والمقاطعات بخصوص صيانة الطرق

يتسم تدخل المقاطعات في صيانة الأزقة بغياب التنسيق مع باقي المتدخلين، حيث تمت تهيئة وصيانة العديد من الطرق الجماعية كالشوارع والأزقة إما من طرف الجماعات مباشرة أو من طرف باقي الشركاء في إطار اتفاقيات (اتفاقيات التنمية المندمجة، برامج التأهيل والتهيئة الحضرية للأحياء ناقصة التجهيز...). واستمرت المقاطعات في صيانة الأزقة على الرغم من عدم معرفتها المسبقة بالشوارع والأزقة موضوع التهيئة بسبب غياب التنسيق بين مختلف الأطراف المتدخلة في صيانة الطرق الجماعية.

وقد تم الوقوف على قيام المقاطعات بجماعتي الرباط وسلا بأشغال لا تنسجم مع الاختصاصات المسندة لها بموجب القانون التنظيمي، كصيانة الشوارع التي لا تندرج ضمن اختصاصاتها، والقيام بأشغال إعادة بناء بعض المقاطع الطرقية، وهي العمليات التي تعتبر أشغالا كبرى للصيانة من اختصاص الجماعة.

- **أهمية مراجعة المقتضيات القانونية المتعلقة بتفويض مهام الحالة المدنية والإشهاد على صحة الإمضاء ومطابقة النسخ لأصولها**

يختص رئيس مجلس المقاطعة بناء على المادة 237 من القانون التنظيمي بالحالة المدنية، وبالإشهاد على صحة الإمضاءات وبمطابقة النسخ لأصولها، وهي الاختصاصات التي يمكن لرئيس مجلس المقاطعة تفويضها لنوابه. ولم يتطرق القانون التنظيمي لإمكانية تفويض هذه الاختصاصات لموظفي المقاطعة، مما يشكل عائقا لاستمرارية توفير هذه الخدمات والتي ترتبط بشكل مباشر بالمرتفقين، ولا يمكن تحقيقها إلا من خلال تفويض هذه الاختصاصات للموظفين.

وبالنسبة لمهام الحالة المدنية، يتم اللجوء إلى تفويضات من رؤساء الجماعات لموظفي المقاطعات، وذلك بالرغم من كون هذا الاختصاص مسندا لرؤساء المقاطعات. وبالتالي تتم ممارسة هذه المهام من طرف فئتين: موظفو المقاطعات بناء على تفويض من رئيس الجماعة، ونواب رئيس المقاطعة بتفويض من هذا الأخير.

أما بخصوص مهام الإشهاد على صحة الإمضاء ومطابقة نسخ الوثائق لأصولها، فبالإضافة إلى عدم تنصيص المادة 237 على إمكانية تفويض رئيس مجلس المقاطعة لهذا الاختصاص إلى موظفي المقاطعة، فإن المادة 102 من نفس القانون قد قيدت التفويض للموظفين في هذا المجال بمناصب المسؤولية، مما يشكل عائقا إضافيا لتفويض هذا المجال على مستوى المقاطعات، علما أن عدد مناصب المسؤولية في المقاطعات حدد بموجب منشور السيد وزير الداخلية عدد D8035 بتاريخ 23 شتنبر 2019 المتعلق بمناصب المسؤولية بالجماعات والمقاطعات في 11 منصبا تشمل مدير المصالح و10 مصالح.

- **تعدد المصالح المتدخلة في العمليات المرتبطة بمنح رخص البناء وبتلقي التصاريح**

يختص رؤساء المقاطعات بمنح رخص البناء المتعلقة بالمشاريع الصغرى المنصوص عليها بالضابط العام للبناء طبقا للمادة 237 من القانون التنظيمي وبتلقي التصاريح المنصوص عليها بالمادة 236 من نفس القانون والمتعلقة بمزاولة الأنشطة التجارية والحرفية غير المنظمة وكذا بفتح المؤسسات المضرة أو المزعجة أو الخطيرة المرتبة طبقا للتشريع الجاري به العمل في الصنف الثالث.

إلا أن تدبير هذين المجالين يفرض على صاحب الطلب، بالموازاة مع اللجوء إلى المصالح المختصة على صعيد المقاطعة، التعامل مع عدة مخاطبين على مستوى الجماعة كمصالح الجبايات المحلية والشساعة ومصلحة الرخص الاقتصادية لطلب رخص الاحتلال المؤقت.

وفي غياب تفويض باقي الصلاحيات المرتبطة بهذين المجالين للمقاطعات، فإن الغاية المرجوة من إسناد صلاحيات منح رخص البناء وتلقي التصاريح سالفة الذكر للمقاطعات لا تتحقق.

2. دور المقاطعات في تدبير المرافق والتجهيزات الجماعية الأخرى

- **تباين في اللجوء لتفويض صلاحيات الشرطة الإدارية لرؤساء مجالس المقاطعات**

أتاح القانون التنظيمي، بموجب المادة 236 منه، إمكانية تفويض جزء من صلاحيات رئيس المجلس الجماعي في مجال التدابير الفردية للشرطة الإدارية لرئيس مجلس المقاطعة. وقد سجل، في هذا الإطار، تباين في إعمال مقتضيات هذه المادة من جماعة لأخرى، حيث يتم تفويض كل صلاحيات الشرطة الإدارية من طرف رئيس مجلس جماعة فاس لرؤساء المقاطعات المعنية، بينما لم يتم تفعيل هذه الآلية من طرف رئيس مجلس جماعة الرباط، في حين عرفت باقي الجماعات تفويضا جزئيا لهذه الصلاحيات. وهكذا، فإن تفويض صلاحيات الشرطة الإدارية من طرف رؤساء الجماعات المعنية لصالح رؤساء المقاطعات في حاجة إلى تعزيز بسبب القرب الذي تستلزمه ممارسة أغلب هذه الصلاحيات وأثرها المباشر على الحياة اليومية للساكنة، خصوصا عند الأخذ بعين الاعتبار شساعة المجال الترابي لبعض المقاطعات وارتفاع عدد سكانها.

- **مساهمة المقاطعات في ممارسة بعض الاختصاصات في غياب تنصيص القانون التنظيمي**

تساهم المقاطعات في تدبير مرفقي حفظ الصحة والإنارة العمومية، بالرغم من أنهما لا يدخلان ضمن اختصاصاتها بموجب القانون التنظيمي.

وهكذا تساهم كل المقاطعات في تدبير مرفق حفظ الصحة، في غياب لتفويض صلاحيات الشرطة الإدارية المتعلقة بهذا المجال من طرف رؤساء المجالس الجماعية لصالح رؤساء المقاطعات، باستثناء المقاطعات التابعة لجماعتي الدار البيضاء وفاس. وتهم الخدمات المقدمة من طرف هذه المكاتب أساسا خدمات يتطلب تقديمها القرب من المواطن كمعاينة الوفاة ومراقبة المحلات التجارية بالإضافة لمكافحة نواقل الأمراض.

كما تضطلع المقاطعات التابعة لجماعتي الرباط وفاس بدور أساسي في صيانة شبكة الإنارة العمومية، إما اعتمادا على مخزون العتاد الموضوع رهن إشارتها من طرف الجماعة (فاس) أو عن طريق أشغال الصيانة و/أو اقتناء العتاد اللازم انطلاقا من مخصصاتها.

ثالثا. الوسائل الموضوعة رهن إشارة المقاطعات

تتوفر المقاطعات على موارد بشرية ومالية ووسائل عمل من أجل تدبير شؤونها والاضطلاع بالاختصاصات المنوطة بها.

1. الموارد البشرية ووسائل العمل

بلغ عدد الموظفين المعينين بالمقاطعات خلال سنة 2022 ما مجموعه 13.144 موظفا، وهو ما يمثل 69% من مجموع موظفي الجماعات المعنية. وقد بلغت النفقات الإجمالية المتعلقة بهؤلاء الموظفين خلال السنة نفسها حوالي 1,59 مليار درهم.

- **عدم إعادة توزيع وسائل العمل بين المقاطعات عند تبني نظام الجماعات ذات المقاطعات**

تشكل الاستفادة من وسائل العمل بناء على معايير موضوعية إحدى شروط ضمان تنمية عادلة للجماعة. وبالتالي فإن الخطوة الأولى عند بداية تطبيق هذا النظام كان يفترض أن تنصب حول جرد كل الممتلكات والمعدات وأجهزة الجماعات الحضرية الملغاة فضلا عن مواردها البشرية وإيجاد الطريقة الناجعة لإعادة انتشار وتوزيع هذه الإمكانات ما بين الجماعات ومقاطعاتها. إلا أن الجماعات المعنية لم تقم، عند الشروع في تنزيل هذا النظام، بتجميع كل وسائل العمل المتوفرة وإعادة توزيعها بناء على حجم المهام المسندة لكل طرف. حيث احتفظت الجماعات الحضرية التي تم تحويلها إلى مقاطعات، بالجزء الأكبر من الموارد البشرية والتقنية (البنايات والمرافق والآليات...) التي كانت تتوفر عليها، في حين تم وضع وسائل عمل أقل رهن إشارة المقاطعات التي تم إحداثها، مما أدى إلى تكريس الفوارق بين المقاطعات بخصوص الاستفادة من وسائل العمل.

- **سلطات محدودة لرؤساء مجالس المقاطعات في تدبير الموظفين المعينين بالمقاطعات**

على الرغم من تنصيص المادة 238 من القانون التنظيمي على أن رئيس المقاطعة يتولى تدبير المسار المهني للموارد البشرية العاملة بالمقاطعات، فإن اتخاذ التدابير الفردية المتعلقة بتعيين وإلغاء تعيين موظفي وأعوان الجماعة بالمقاطعات يبقى من اختصاص رئيس الجماعة طبقا للمادة 256 من نفس القانون التنظيمي.

- **ضرورة اعتماد معايير موضوعية لتوزيع الموارد البشرية على المقاطعات**

شكل عدد الموظفين العاملين بالمقاطعات أكثر من نصف موظفي جماعات الدار البيضاء وفاس وطنجة ومراكش، حيث بلغت نسبهم على التوالي 85% و68% و55% و50%، فيما بلغت هذه النسب على مستوى جماعتي الرباط وسلا تباعا 49% و48%. وقد سجل، في هذا الإطار، أن توزيع الموظفين بين الجماعات والمقاطعات التابعة لها لا يخضع لأية معايير موضوعية، ولا ينبني على حجم المهام المنوطة بكل متدخل، مما يحول دون التدبير الأمثل للموارد البشرية.

وتمثل نفقات الموظفين المعينين بالمقاطعات نسبا مهمة من نفقات تسيير الجماعات المنتمية لها، إذ تراوحت هذه النسبة، خلال سنة 2022، بين 9% كأدنى نسبة سجلت على مستوى جماعة طنجة مقابل 26% كنسبة قصوى عرفتها جماعة الدار البيضاء.

وبالرغم من ذلك، تعرف المقاطعات خصاصا نوعيا في بعض الفئات من الموظفين العاملين بالمصالح التقنية (كالطرق والمساحات الخضراء والتعمير) وكذا بالتخصصات الاجتماعية المرتبطة بمجالات التنشيط المحلي، مما

يؤثر على تدبير مصالح المقاطعات وعلى جودة واستمرارية الخدمات المقدمة لمرتفقيها، خصوصا في ظل إحالة عدد من الأطر التقنية على التقاعد دون تعويضها.

وتسجل المجالس الجهوية للحسابات انخراط وزارة الداخلية في إعداد دراسة من أجل اعتماد منظومة التدبير التوقعي للأعداد والوظائف والكفاءات، للتمكن من تحديد الحاجيات الحقيقية للتوظيف الكيفي وسد الخصاص. كما تسجل المجالس الجهوية للحسابات المبادرات المبذولة في مجال التكوين والتكوين المستمر.

2. الموارد المالية

حددت المادة 245 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات مداخيل المقاطعات بصفة حصرية في المخصصات الإجمالية، والتي تعتبر نفقات إجبارية بالنسبة للجماعات ذات نظام المقاطعات كما تنص على ذلك المادة 181 من نفس القانون التنظيمي. وقد بلغ مجموع المخصصات الاجمالية المرصودة للمقاطعات برسم الفترة 2015-2022 ما يناهز 5,19 مليار درهم.

➢ اعتماد الحد الأدنى من المخصصات في غياب معايير واضحة

حددت المادة 245 المذكورة الحد الأدنى للمخصصات الإجمالية للمقاطعات في 10% من ميزانية الجماعة، وذلك بغض النظر عن الحجم الحقيقي للمهام المنوطة بالمقاطعات مقارنة مع الجماعة، وفي غياب أي إطار يحدد بشكل واضح الالتزامات التي تتعهد المقاطعات بتنفيذها بالمقابل، بناء على أهداف متفق عليها مسبقا مع الجماعة.

وقد سجلت المخصصات الإجمالية ارتفاعا ملحوظا خلال سنة 2016، مقارنة مع مخصصات سنة 2015. وترجع هذه الزيادة لدخول القانون التنظيمي حيز التنفيذ، حيث تراوح معدل ارتفاع المخصصات الإجمالية ما بين 63% بالنسبة لجماعة طنجة و281% بالنسبة لجماعة الرباط، وذلك دون أن تشهد المهام المنوطة بالمقاطعات أي تعزيز سواء في إطار الصلاحيات الأصلية المحددة بالقانون التنظيمي، أو في إطار تفعيل تفويض الصلاحيات من طرف رؤساء المجلس الجماعي لصالح رؤساء مجالس المقاطعات.

➢ عدم قدرة ميزانيات الجماعات على تحمل الحد الأدنى للمخصصات الإجمالية

بالرغم من تنصيص القانون التنظيمي على حد أدنى للمخصصات الإجمالية، فإن هناك تباينا في احترام تطبيق هذا المقتضى من طرف الجماعات المعنية بنظام المقاطعات. فقد تراوحت نسبة المخصصات الإجمالية من ميزانية الجماعات بين 2,93% كنسبة دنيا سُجلت على مستوى جماعة سلا خلال سنة 2021، مقابل 11,14% كنسبة قصوى سجلت على مستوى جماعة الدار البيضاء خلال سنة 2018.

وأمام القدرة المالية المحدودة للجماعات بالنظر أساسا للنفقات البنيوية القارة التي تتحملها، تتخذ بعض الإجراءات والتي يكون من نتائجها عدم تمكين المقاطعات من الحد الأدنى (10%)، وذلك من خلال:

- **تخصيص مبالغ تقل عن الحد الأدنى كمخصصات إجمالية للمقاطعات**: ويتعلق الأمر بجماعة مراكش، إذ تراوحت النسبة المتوسطة للمخصصات بين 6% و8% خلال الفترة 2015-2021.
- **إدراج مستحقات الإنارة العمومية ونقط الماء ضمن مخصصات التسيير**، على مستوى جماعتي الرباط وطنجة، على الرغم من كون هذه المستحقات تعتبر ضمن النفقات الإجبارية التي يجب أن تتحملها الجماعة بمقتضى المادة 181 من القانون التنظيمي. وتستحوذ هذه المستحقات على نسب مهمة من المخصصات الإجمالية بلغت 60% بالنسبة للمقاطعات التابعة لجماعة الرباط برسم الفترة 2016 - 2021 و34% بالنسبة للمقاطعات التابعة لجماعة طنجة خلال الفترة 2017-2021.
- **تحويل جزئي للمخصصات لفائدة المقاطعات**: ويتعلق الأمر بجماعتي طنجة وسلا وفاس، حيث سجل عدم تحويل 18,5% من المخصصات الإجمالية المرصودة للمقاطعات التابعة لجماعة طنجة خلال الفترة 2015-2021، و19% من مخصصات مقاطعات جماعة سلا خلال الفترة 2018-2021، كما سجل عدم تحويل 53% من المخصصات الإجمالية المرصودة لمقاطعة سايس (فاس) خلال الفترة 2019-2021.

➢ معايير توزيع المخصصات الإجمالية على المقاطعات لا يتم احترامها

يتضمن المخصص الإجمالي للتسيير لكل مقاطعة على حصة تتعلق بالتنشيط المحلي وحصة تتعلق بالتدبير المحلي. وقد حددت المادة 246 من القانون التنظيمي معايير احتساب حصة التنشيط المحلي بناء على عدد السكان وحصة

التدبير المحلي اعتمادا على التجهيزات والمرافق التابعة لصلاحيات مجالس المقاطعات استنادا على مضامين مخطط مديري للتجهيزات يعتمد وجوبا من طرف مجلس الجماعة. غير أن تحديد حصة كل مقاطعة من المخصصات الإجمالية يتم في غياب إعمال هذه المعايير، حيث لا تتوفر أي جماعة من الجماعات الست المعنية بهذا النظام على المخطط المديري للتجهيزات سالف الذكر، والذي يعتبر الأساس اللازم اعتماده لتحديد حصة التدبير المحلي لكل مقاطعة. كما أنه، وباستثناء جماعة مراكش، لا يتم الاعتماد على عدد السكان لاحتساب حصة التنشيط المحلي لكل مقاطعة.

وعلى المستوى العملي، يتم توزيع المخصصات اعتمادا على نسب تم التوافق حولها بين رئيس الجماعة ومختلف رؤساء المقاطعات. وعليه، فإن توزيع المخصصات الإجمالية بين المقاطعات لا يراعي تطور حجم التجهيزات التي تتكلف كل مقاطعة بتدبيرها أو تهيئتها أو صيانتها.

➢ غياب تبويب خاص بمخصصات تسيير المقاطعات

لا تتوفر المقاطعات على تبويب خاص بمخصصات التسيير، والذي يجب أن يتناسب مع الصلاحيات المخولة لها في إطار القانون من خلال تحديد البنود الخاصة بالتنشيط المحلي وتلك الخاصة بالتدبير المحلي.

وفي هذا الإطار، تسجل المجالس الجهوية للحسابات، انخراط وزارة الداخلية، بتنسيق مع مصالح الخزينة العامة للمملكة، لتحيين وتجويد التبويب الميزانياتي للجماعات الترابية، حتى يتناسب مع الصلاحيات المخولة للمقاطعات في إطار القانون التنظيمي.

في ضوء نتائج وخلاصات هذه المهمة الموضوعاتية، ومن أجل تجويد أداء الجماعات ذات نظام المقاطعات، فإن المجلس الأعلى للحسابات يوصي وزارة الداخلية بما يلي:

- **مراجعة الإطار القانوني المنظم للجماعات ذات نظام المقاطعات من خلال:**

  - **إعادة النظر في لائحة الجماعات التي يتوجب استمرار تبنيها لنظام المقاطعات، أخذا بعين الاعتبار حجم التجهيزات والمرافق المدبرة من طرف كل جماعة وطرق التدبير المعتمدة؛**
  - **مراجعة المقتضيات القانونية المنظمة للمقاطعات بما يسمح بتمكين هذه الأخيرة من الآليات القانونية اللازمة لتدبير مختلف المرافق والتجهيزات المسندة لها، خاصة عبر تخويلها صلاحيات حصرية في المجالات التي تتطلب قربا من المواطنين؛**
  - **إعادة النظر في الحد الأدنى للمخصصات الإجمالية من خلال ربطه بحجم المهام الفعلية المنوطة بالمقاطعات وأخذا بعين الاعتبار الوضعية المالية للجماعات؛**
  - **حث المجلس الجماعي على دراسة المقترحات والآراء الصادرة عن مجالس المقاطعات وكذا مخرجات ندوة رؤساء المقاطعات والبت فيها مع تحديد أجل لذلك؛**

كما يوصي المجلس الأعلى للحسابات الجماعات والمقاطعات المعنية بهذا النظام بالعمل على:

- **تعزيز صلاحيات مجالس المقاطعات، خلال إعداد وتنفيذ وتتبع وتقييم برامج عمل الجماعة، وحثها على صياغة رؤية استراتيجية برسم ولاياتها الانتدابية في حدود صلاحياتها وفي التقائية مع برنامج عمل الجماعة؛**
- **تعزيز ممارسة وظيفة التقييم والتتبع عبر تفعيل آلية التقارير نصف السنوية حول تدبير المقاطعات ودور ندوة رؤساء المقاطعات وتفعيل مخرجاتها من خلال دراستها والبت فيها من طرف المجلس الجماعي؛**
- **اعتماد معايير موضوعية، مرتبطة بحجم المهام المنوطة بكل متدخل، لتوزيع الموارد المالية والبشرية بين الجماعة ومختلف المقاطعات.**

التنمية الرقمية بالمغرب:
مجهودات قطاعية تفتقد للالتقائية ولقيادة التغيير

خلال العقدين الأخيرين، وضع المغرب مجموعة من الاستراتيجيات التي ترمي إلى تحقيق التنمية الرقمية في القطاعين العام والخاص. كما راهن النموذج التنموي الجديد على الرقميات كرافعــة للتحــول الســريع.

ومن أجل تأطير تدخل الدولة في هذا المجال، تم إحداث مجموعة من الأجهزة والمؤسسات من قبيل وكالة التنمية الرقمية واللجنة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي والمديرية العامة لأمن نظم المعلومات. كما تم سن مجموعة من القوانين التي تساهم في تعزيز السيادة الرقمية الوطنية وتتيح فضاء أوسع للتنمية الرقمية على جميع المستويات، كما تمت المصادقة على مجموعة من الاتفاقيات الدولية المرتبطة بهذا المجال.

وسبق للمجلس سنة 2014 أن أصدر تقريرا حول "تقييم استراتيجية المغرب الرقمي". كما أصدر سنة 2017 تقريرا حول "تقييم الخدمات على الإنترنيت الموجهة للمتعاملين مع الإدارة" والذي تضمن 13 توصية. وبهذا الخصوص، سجل المجلس، من خلال مهمة تتبع تنفيذ التوصيات التي قام بها سنة 2019، أن 6 توصيات كانت في طور الإنجاز و7 غير منجزة.

وقد انصبت المهمة الموضوعاتية حول التنمية الرقمية بالمغرب، أساسا، على تقييم الجوانب المتعلقة بالحكامة وبالتحول الرقمي في القطاعين العام والخاص وبتطوير البنية التحتية الرقمية وكذا التدابير المتعلقة بالإدماج الرقمي.

أولا. الحكامة الرقمية

ترتبط التنمية الرقمية بوجود إطار إستراتيجي وقانوني ومؤسساتي ملائم يمكن من مواجهة التحديات التي يطرحها التطور التقني السريع الذي يشهده هذا المجال.

1. الإطار الإستراتيجي للتنمية الرقمية

➢ **تباين في وضع استراتيجيات رقمية قطاعية في غياب استراتيجية وطنية للتنمية الرقمية**

أعدت الوزارة المكلفة بالصناعة والتجارة مخطط المغرب الرقمي 2020 كإطار إستراتيجي وطني للتنمية الرقمية عن الفترة 2016-2020. غير أن هذا المخطط لم يتم تفعيله بسبب عدم تبنيه من طرف مختلف الأطراف المعنية، من القطاع العمومي والقطاع الخاص، والتي لم يتم إشراكها بشكل كاف في إعداده. ونتج عن هذا الوضع غياب رؤية مشتركة وضعف على مستوى التنسيق بين مختلف المتدخلين في مجال التنمية الرقمية في المغرب، مما انعكس سلبا على تطور هذا المجال، لاسيما في القطاع العام، حيث سجل تباين في تبني استراتيجيات رقمية فعلية على مستوى القطاعات الوزارية. فمن خلال تحليل نتائج الاستبيان، الذي أعده المجلس حول هذا الموضوع، تبين أنه من أصل 20 قطاعا وزاريا أجابت عن الاستبيان، سبعة (7) منها فقط تتوفر على استراتيجية خاصة للتحول الرقمي، بينما ثماني (8) قطاعات اقتصرت على إدراج التنمية الرقمية كآلية ضمن استراتيجية عملها، في حين لم تعتمد خمسة (5) قطاعات أي إطار استراتيجي في هذا المجال.

وفي نفس الإطار، قامت الوزارة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة ببلورة الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة عن الفترة 2018-2021، والتي تضم محورا متعلقا بالتحول الرقمي يشمل خمسة مشاريع، من بينها المخطط التوجيهي للتحول الرقمي للإدارة العمومية ومنصة التشغيل البيني المشتركة بين الإدارات « Gateway gouvernementale» ونظام المعلومات المتعلق بالموارد البشرية وجاهزية الخدمات الإدارية للتحول الرقمي، دون الأخذ بعين الاعتبار التوجهات المسطرة في مخطط المغرب الرقمي 2020. وقد تبين من خلال النتائج المحققة، أنه لم يتم إلى حد الآن استكمال كل من المخطط التوجيهي للتحول الرقمي ومنصة التشغيل البيني المشتركة بين الإدارات «Gateway gouvernementale» ونظام المعلومات المتعلق بالموارد البشرية.

وقد أفادت الوزارة المكلفة بالانتقال الرقمي في جوابها أنه في إطار تنزيل مشاريع الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2018-2021، خاصة منصة التشغيل البيني المشتركة بين الإدارات «Gateway gouvernementale»، أن وكالة التنمية الرقمية عملت على تطوير المنصة الرقمية الخاصة بتبادل البيانات(Plateforme d'interopérabilité) والتي تهدف إلى ربط قواعد المعطيات لمختلف الإدارات والمؤسسات العمومية من أجل تسهيل الخدمات المقدمة للمواطنين والمقاولات، حيث تم الشروع في استغلالها من خلال بعض الحالات العملية الخاصة كالسجل الاجتماعي الموحد، والمنخرطين بالصندوق الوطني

للضمان الاجتماعي، والمعلومات حول السيارات والتأمين (الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية)، والمعلومات المتعلقة بهوية الشركات المسجلة في السجل التجاري (المكتب المغربي للملكية الصناعية والتجارية) ومنظومة التدبير المدرسي مسار وبرنامج تيسير للدعم المادي.

وعلى صعيد آخر، في ظل غياب استراتيجية وطنية مندمجة للتنمية الرقمية، قامت وكالة التنمية الرقمية سنة 2019، في إطار الاختصاصات الموكلة لها بموجب القانون رقم 61.16، بإعداد مذكرة التوجهات العامة للتنمية الرقمية بالمغرب في أفق 2025 دون الاستناد إلى إطار إستراتيجي وطني، على الرغم من أن هذه المذكرة تعتبر أداة أساسية لتدخل الوكالة من أجل ضمان تنزيل وتنفيذ المشاريع وفق منهجية منسجمة ومعتمدة من جميع الأطراف. وتجدر الإشارة أن استراتيجيات التنمية الرقمية المعتمدة على مستوى بعض القطاعات الوزارية لم تأخذ بعين الاعتبار التوجيهات الواردة في هذه المذكرة.

➢ تمويل مشاريع التنمية الرقمية: تحديات يتعين أخذها بعين الاعتبار

يعتبر تمويل مشاريع التنمية الرقمية من أهم التحديات التي يتعين أخذها بعين الاعتبار لإنجاح ورش التحول الرقمي على مستوى القطاع العام. ويعتمد تمويل المشاريع في هذا المجال، أساسا، على الاعتمادات المبرمجة في ميزانيات الوزارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، وذلك في غياب آليات تمويل ترتكز على التعاضد والتكامل بين مختلف المتدخلين من أجل ترشيد النفقات وضعف تعبئة التمويلات عن طريق الشراكة بين القطاعين العام والخاص، علما أن هذا المجال يتطلب تمويله مبالغ مالية هامة. وتجدر الإشارة إلى أنه يتعذر إعطاء حصيلة شمولية حول حجم الاستثمارات المخصصة لهذا المجال بسبب القواعد المنظمة لطريقة تقديم وتصنيف النفقات العمومية وكيفية إدراجها في بنود ميزانية القطاعات الوزارية وكيفية ترميزها إضافة لقواعد المحاسبة العمومية.

وفي نفس السياق، تساهم بعض الحسابات الخصوصية للخزينة، لا سيما صندوق تحديث الإدارة العمومية المحدث سنة 2005 وصندوق الخدمة الأساسية للمواصلات، في تمويل مشاريع مختلفة في هذا المجال، ونخص بالذكر تطوير الخدمة الأساسية للمواصلات وتمويل مشاريع متعلقة بالتنمية الرقمية وكذا المشاريع الخاصة بالإدارة الإلكترونية. غير أن الموارد المرصودة لهما لا تمكن من ضمان التمويل الكافي لكل المشاريع المتصلة بالتحول الرقمي. فعلى سبيل المثال، قدرت كلفة إنجاز مخطط المغرب الرقمي 2020 ما بين خمسة وعشرين مليار درهم وذلك حسب السيناريوهات المقترحة.

وقد أكدت الوزارة في جوابها أنه بالنسبة لتمويل مشاريع التنمية الرقمية فقد عمل صندوق تحديث الإدارة على تمويل المشاريع المتعلقة بالإدارة الالكترونية سواء الافقية منها أو القطاعية، وأنه تم تمويل15 مشروعا قطاعيا منذ 2006 إلى 2011، و7 مشاريع أفقية بين 2008 و2017.

وقد بلغت موارد صندوق تحديث الإدارة العمومية ما مجموعه 107,83 مليون درهم سنة 2021، بينما بلغت نفقاته الإجمالية ما يناهز 13,58 مليون درهم خلال الفترة 2018-2021، منها 4,69 مليون درهم خصصت للمشاريع المتعلقة بتطوير الإدارة الإلكترونية، أي بنسبة 34,5%. وتجدر الإشارة إلى أن هذا الصندوق لا يتوفر على موارد كافية لتمويل تنفيذ جميع المشاريع المتعلقة بالتحول الرقمي في الإدارات العمومية بالنظر لمستوى تطور مداخيله ولكونه أهم آلية لتطوير الإدارة الإلكترونية. أما في ما يخص صندوق الخدمة الأساسية للمواصلات، بلغ إجمالي الموارد المحققة سنة 2021 ما مجموعه 4.409 مليون درهم، بينما بلغ إجمالي النفقات عن الفترة الممتدة ما بين 2015 و2021 ما يناهز مبلغ 980,62 مليون درهم، مولت بها مشاريع تخص الربط بالأنترنيت والبوابة الوطنية للإدارة ومشروع السجل الوطني للسكان وغيرها. وللإشارة فإن وكالة التنمية الرقمية تعتمد هي أيضا على هذا الصندوق لتمويل مشاريعها المندرجة في خارطة الطريق المعتمدة بالنظر لعدم توفرها على موارد ذاتية.

أوضحت الوزارة في جوابها أن صندوق تحديث الإدارة العمومية يستند في مقاربته لدعم المشاريع على مبدأ الطوعية الذي يتم من خلاله حث الإدارات العمومية على إيداع مشاريع مندرجة ضمن مجالات دعم الصندوق وذلك من خلال دورية سنوية توجهها وزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة لمختلف الإدارات العمومية.

وعلى هذا الأساس، تضيف الوزارة، يتم انتقاء المشاريع المقترحة من طرف لجنة وزارية مختصة بناء على أهمية المشروع ومدى اندراجه ضمن المجالات المحددة من طرف الصندوق بما فيها مجال تطوير الإدارة الإلكترونية. كما أن دفع المساهمات يبقى رهينا بجاهزية المشاريع المنتقاة على مستوى التنفيذ من طرف الإدارات العمومية. وبالتالي، فإن المسألة لا ترتبط أساسا بمحدودية الإمكانيات المالية بقدر ما تتعلق بانخراط الإدارات العمومية لاسيما وأن سنة 2023 عرفت تخصيص موارد مهمة بالصندوق بلغت 879 مليون درهم مخصصة للانتقال الرقمي، وذلك على إثر المهام الجديدة التي أوكلت للوزارة. وقد تم

إصدار المرسوم رقم 2.23.245 صادر في 17 من شوال 1444(8 ماي 2023) الذي يحدد أشكال وكيفيات دفع المبالغ وتقديم الدعم من الحساب المرصد لأمور خصوصية المسمى «صندوق تحديث الإدارة العمومية ودعم الانتقال الرقمي واستعمال الأمازيغية»، ويستفيد من دعم هذا الصندوق القطاعات الوزارية والمؤسسات والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية والقطاع الخاص والجمعيات والتعاونيات ومؤسسات ومعاهد التكوين.

2. الإطار القانوني والمؤسساتي

➢ ضرورة تتميم وتحيين الإطار القانوني المتعلق بالتنمية الرقمية

يتطلب ضمان نجاح أوراش التنمية الرقمية وتطوير الاقتصاد الرقمي تحيين الإطار القانوني وملائمته مع متطلبات التحول الرقمي. غير أنه لوحظ تأخر في اعتماد بعض النصوص القانونية وفي إحداث بعض الهيئات، مما يحول دون تطور هذا المجال بشكل متناسق. ولا تزال مجموعة من المجالات غير مؤطرة قانونيا ومن بينها، على سبيل المثال، الأرشيف الإلكتروني ومسك السجلات الإلكترونية وموثوقية نسخ المستندات الرقمية والعملات المشفرة والمنصات الرقمية والذكاء الاصطناعي وغيرها.

وفي هذا السياق، لم تتم بعد المصادقة على مشروع القانون رقم 41.19 المتعلق بالإدارة الرقمية والذي تم إعداده منذ سنة 2019 بهدف معالجة قضايا أساسية وذات طابع أفقي في مجال تطوير الخدمات الرقمية في المرفق العمومي. وسيمكن إصداره من إتمام الإطار القانوني للتحول الرقمي الذي يضم بالخصوص القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية والقانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية. وقد أثر هذا التأخير المسجل في اعتماد مشروع القانون رقم 41.19 سلبا على تقدم مشاريع التحول الرقمي في الإدارات العمومية، وذلك بالنظر للجوانب المهمة التي يعالجها.

وقد أوردت الوزارة في جوابها أنه بعد إصدار القانون 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية كان من الضروري إعادة صياغة مشروع القانون رقم 41.19 المتعلق بالإدارة الرقمية، والذي كان قد شرع في إعداده لملاءمته مع بنود القانون 55.19. وبالموازاة مع ذلك فهي تنكب على إعداد مجموعة من المراسيم المتعلقة بالإدارة الإلكترونية من أجل تقدم وتسريع مشاريع التحول الرقمي.

بالإضافة إلى الإطار القانوني، يعد اللجوء إلى منح العلامة والتقييس والإشهاد على المطابقة من بين الوسائل التي يجب اعتمادها لمواكبة هذا التطور. وقد بينت مراجعة المعايير المغربية المطبقة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، أن الجهود المبذولة لتطويرها تراجعت منذ سنة 2017، مع العلم أن المجال الرقمي واستخداماته يشهدان تطورا ملموسا لاسيما بعد جائحة كورونا.

أما في ما يتعلق بالهوية الرقمية، لوحظ وجود تباين بين مختلف الأطراف المعنية بخصوص شروط تأسيس المعرفات الرقمية وشروط استخدامها وتأثير الاختيارات المعتمدة على حماية المعطيات ذات الطابع الشخصي وخصوصية المواطنين. وفي هذا السياق، يرتبط تطوير الخدمات العمومية الرقمية وتحسين مساهمة الإدارة فيها بتوحيد التوجهات المتعلقة بتحديد مكونات الهوية الرقمية في إطار يأخذ بعين الاعتبار آراء جميع الجهات الفاعلة في هذا المجال وكذا المخاطر المرتقبة.

➢ ضرورة توضيح المهام المسندة للوزارة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة

تنص المادة 21 من القانون رقم 61.16، سالف الذكر، على أن وكالة التنمية الرقمية التابعة للوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة تحل محل الدولة في جميع حقوقها المتعلقة بجميع صفقات الدراسات والأشغال والتوريدات والخدمات، وكذا جميع العقود والاتفاقيات المتصلة بالاقتصاد الرقمي. وقد أدى تحديد اختصاصات الوكالة إلى بعض نقاط الخلاف نتيجة تداخل الاختصاصات بينها وبين الوزارة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة خصوصا في ما يتعلق بالصلاحيات المخولة لمديرية التنمية الرقمية في تنفيذ إستراتيجية التنمية الرقمية وتتبعها وتقييمها. وتستدعي هذه الوضعية ضرورة توضيح اختصاصات الوزارة خاصة بعد إحداث الوكالة.

وقد أوضحت الوزارة في جوابها أنه بالنسبة لاختصاصات وكالة التنمية الرقمية، فإن المادة 3 من القانون 61.16 تشير بوضوح إلى أنه يسند للوكالة تنفيذ استراتيجية الدولة في مجال التنمية الرقمية، وبحكم الاختصاصات الجديدة لوزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة فإن هذه الأخيرة هي المخول لها إعداد استراتيجية الدولة في المجال الرقمي. كما أن مصادقة المجلس الحكومي على المرسوم رقم 2.23.404 بتحديد اختصاصات وتنظيم قطاع إصلاح الإدارة والمرسوم رقم 2.23.405 بإحداث مديرية عامة للانتقال الرقمي وبتحديد اختصاصاتها وتنظيمها مكن من تحديد اختصاصات المديرية.

➢ تعزيز دور وكالة التنمية الرقمية بصفتها فاعلا مرجعيا في هذا المجال

أسندت إلى وكالة التنمية الرقمية، بصفتها متدخلا مؤسساتيا في المجال الرقمي، مجموعة من المهام الأفقية التي تهدف إلى هيكلة المنظومة الرقمية وتشجيع الإدارة الرقمية مع وضع الإطارات المرجعية لذلك. إلا أن الوكالة لم تتمكن بعد من تعزيز موقعها كمتدخل مرجعي في هذا المجال بالنظر لحداثتها، وللصعوبات التي تعترضها في ممارسة دورها التنسيقي بين مختلف الجهات المعنية بالتحول الرقمي، خاصة وأنها أسندت لها مهام عرضانية متعددة تتقاطع مع مجال تدخل العديد من الجهات الفاعلة من قطاعات وزارية ومؤسسات عمومية وقطاع خاص ومجتمع مدني، علما أنها كانت في السابق تحت إشراف الوزارة المكلفة بالصناعة والتجارة مما أضفى على تدخلها طابعا قطاعيا.

وتجدر الإشارة إلى أن الوكالة تتوفر على خارطة طريق، مصادق عليها من قبل مجلس إدارتها في اجتماعه الأول في 22 دجنبر 2017، حددت خمسة عشر (15) مشروعًا دون تحديد الأهداف المراد تحقيقها والميزانيات المخصصة لها وآجال تنفيذها. وبالنظر إلى حجم وتعدد هذه المشاريع، أعطى مجلس الإدارة سنة 2019 الأولوية لإنجاز خمسة مشاريع فقط، غير أن الوكالة واصلت العمل بنفس الوتيرة على جميع المشاريع دون أخذ هذه الأولوية بعين الاعتبار، كما قامت ببلورة مشاريع جديدة.

وبالنظر لمحدودية قدراتها البشرية (66 مستخدما خلال سنة 2021) والمالية (324 مليون درهم سنة 2021)، لا تتوفر الوكالة على الوسائل الكافية لتنفيذ كل هاته المشاريع، مما يحتم التركيز على ممارسة مهامها الرئيسية وذات الأولوية وتنفيذ مشاريع مهيكلة وفق رؤية على المديين المتوسط والبعيد وأهداف واضحة، أخذا بعين الاعتبار الوسائل المتاحة.

علاوة على ذلك، ترتبط فعالية تدخل الوكالة أساسا بمدى تجاوب مختلف المتدخلين من قطاعات وزارية ومؤسسات عمومية وجماعات ترابية. غير أنه لم يتم وضع آليات وتعيين مخاطبين على مستوى هاته المؤسسات، وذلك لتسهيل عملية التنسيق، مما يعيق عمل الوكالة لا سيما في ما يخص تقديم الاستشارة والخبرة.

> وأشارت الوزارة في جوابها إلى أنه " بالنسبة لتجاوب مختلف المتدخلين من قطاعات وزارية ومؤسسات عمومية وجماعات ترابية مع الوكالة ومسألة تعيين مخاطبين على مستوى هذه الهيئات، نشير بأن القطاع الوزاري الذي تحت وصايته الوكالة يتولى هذه المهمة، حيث إن وزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة تترأس مجموعة من الشبكات مثل شبكة الكتاب العامين، شبكة المفتشين العامين، شبكة مدراء الموارد البشرية، وشبكة مدراء نظم المعلومات، الأمر الذي سيسهل على الوكالة التواصل والتجاوب لتنفيذ وتنزيل المشاريع الأفقية".

➢ تبسيط المساطر والإجراءات: مشروع يتعين تفعيله

تعتبر عملية تبسيط المساطر الإدارية مدخلا مهما لرقمنة الخدمات العمومية. وفي هذا الإطار، لوحظ أن ورش تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، الذي انطلق بعد اعتماد القانون رقم 55.19 السالف ذكره، لم يكن موضوع استراتيجية وطنية يتم بموجبها اعتماد الوسائل والآليات الكفيلة بضمان تنفيذ وتتبع وتقييم هذا المشروع الهام.

ورغم الجهود المبذولة لحصر وجرد مختلف الإجراءات والمساطر الإدارية، والتي مكنت من جرد 3.832 مسطرة وحذف 832 منها، فإن بعض المراحل الهامة لم تنجز بعد، لا سيما عملية توثيق وتدوين جميع القرارات الإدارية ومصادقة اللجنة الوطنية لتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية عليها قبل نشرها على البوابة الرقمية "إدارتي". إضافة إلى ذلك، يتطلب تطبيق بعض أحكام القانون 55.19 المصادقة على المراسيم التطبيقية كما تنص على ذلك المواد 15 و19 و24 و26 و28 منه.

➢ حماية المعطيات ذات الطابع الشخصي: مجهودات يتعين مضاعفتها مع ضرورة التركيز على عملية التحسيس والمواكبة

تفرض التحديات الجديدة المرتبطة بالتطور المتسارع لتكنولوجيا المعلومات والرقمية إعادة النظر في الإطار القانوني والمؤسساتي وفي حكامة اللجنة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي. كما ينبغي تعزيز قدراتها من أجل القيام بالمهام المنوطة بها خاصة تلك المتعلقة بعمليات المراقبة سواء على مستوى شبكة الإنترنت أو على مستوى مراقبة الوثائق والمراقبة الميدانية.

كما أبرزت اللقاءات التي عقدت مع مختلف المتدخلين وكذا أجوبتهم على استبيان المجلس، ضرورة العمل على تعزيز التوعية والتحسيس على جميع المستويات في ما يخص دور ومجال تدخل اللجنة والمخاطر المرتبطة بحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي.

ثانيا. التحول الرقمي في القطاعين العام والخاص

عرف المجال الرقمي تطورا ملموسا على مستوى القطاعين العام والخاص، إلا أن بعض الصعوبات لازالت تحول دون تحقيق الأهداف المرجوة.

1. التحول الرقمي في القطاع العام

➢ ضرورة تعزيز آليات قيادة وتنفيذ مشاريع التحول الرقمي

يعرف تنفيذ المشاريع في المجال الرقمي صعوبات على مستوى التخطيط والقيادة. حيث أن الافتقار إلى إطار منطقي لتنفيذها وتتبعها لا يضمن تخطيطا وقيادة فعالة لها مع ضمان مراقبة جودتها أثناء عملية الإنجاز، وبالتالي تحقيق أهدافها. إذ، لا تتوفر كل القطاعات الوزارية على مخططات مديرية محينة لنظم المعلومات الخاصة بها. وقد سُجِّل، في بعض الحالات، تطوير النظام المعلوماتي في غياب مخطط مديري، مما أدى إلى تنزيل عدد من التطبيقات دون مراعاة الاحتياجات الحالية والمستقبلية للإدارة وفي غياب إطار للقيادة والتوجيه. وبخصوص شمولية المخططات لمختلف الوظائف داخل الإدارة، فقد بينت الأجوبة على الاستبيان أن أربعة (4) قطاعات من أصل 20 قطاعا فقط قامت بهذه العملية.

كما سجل غياب لجن للحكامة والقيادة مكلفة بالتحول الرقمي (اللجنة الاستراتيجية واللجنة التوجيهية واللجنة التقنية، إلخ) على مستوى جميع الإدارات العمومية، إذ تؤثر هذه الوضعية سلبا على قيادة المشاريع وإنجازها وتشغيلها.

ومن ناحية أخرى، فإن اعتماد مبادئ توجيهية على المستوى التكنولوجي والتقني والتي تراعي التغيرات المتسارعة التي تميز مجال تكنولوجيا المعلومات (تطور هندسة النظم وأمنها وتجدد الإصدارات) تم فقط على مستوى إحدى عشرة (11) قطاعا من أصل عشرين (20) شملها الاستبيان.

➢ مخاطر عدم تجانس بعض البنيات التحتية وتقادم عناصرها تستدعي حلولا

يعتبر غياب تجانس بعض البنيات التحتية وتقادم عناصرها من المخاطر التي تؤدي إلى زيادة تكاليف تشغيل الأنظمة والتعرض للتهديدات السيبرانية أو سوء الخدمة أو توقفها. وفي هذا السياق، لا تتوفر العديد من الإدارات (11 من أصل 20 التي شملها الاستبيان) على جرد شامل للمعدات التشغيلية والبرمجية المكونة لنظامها المعلوماتي، والتي تمكنها من تتبعه والقيام بالرقابة اللازمة والأنشطة الرامية إلى صيانته وتحديثه طبقا للمعايير وللضوابط المطلوبة.

وتجدر الإشارة إلى أن الأجوبة على الاستبيان أبانت على أن العديد من نظم الإدارات العمومية تشمل تطبيقات وأنظمة تجاوزت تاريخ نهاية الخدمة، مما يستلزم عقودا خاصة مع المصنعين والموردين وهو ما ينعكس على كلفة الصيانة والدعم وجودة الخدمات المقدمة.

➢ ضرورة إضفاء الطابع المؤسساتي على التجميع والتقاسم في مجال التحول الرقمي

لا يتوفر القطاع العام على إطار مؤسساتي واستراتيجي يهم التجميع والتقاسم في مجال الأنظمة المعلوماتية والتحول الرقمي، وذلك رغم وجود العديد من التطبيقات التي تم تنزيلها في إطار تشاركي وتقاسم بين الإدارات العمومية (مكتب الضبط الرقمي وتطبيق شكاية ومشاريع التحول الرقمي في الجماعات الترابية والمراكز الجهوية للاستثمار). هذا الوضع لا يتيح تقاسم الخبرات والدراسات وتنزيل المشاريع وتشغيل الأنظمة بما يضمن الاقتصاد وترشيد النفقات أثناء عمليات الاقتناء والاستغلال. وللإشارة، فبالرغم من أن هذه الجوانب تدخل في صلب اختصاصات وزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة ووكالة التنمية الرقمية، إلا أنهما لم يعمدا إلى تفعيل هذين المبدأين كآلية محورية للتحول والتنمية الرقمية بالقطاع العام بالنظر للصعوبات التي تواجه عملية التنسيق بين القطاعات.

وفي نفس السياق، تبين عدم إعمال مبدأي التجميع والتقاسم في مجال مشاريع التحول الرقمي حتى على مستوى مديريات نفس القطاع الوزاري كوزارة الاقتصاد والمالية أو ما بين المؤسسات العمومية المتشابهة التابعة له. ومن

بين الأمثلة التي يتجسد فيها غياب رؤية مشتركة بين المؤسسات: الجامعات والوكالات الحضرية ووكالات الأحواض المائية، حيث تعمد كل مؤسسة إلى تطوير نظامها المعلوماتي بمعزل عن المؤسسات المماثلة.

وبخصوص عمليات الاقتناء المتعلقة بمجال الأنظمة المعلوماتية، تبين عدم لجوء الإدارات العمومية إلى تجميع حاجياتها من الأجهزة والتطبيقات قصد اقتنائها عبر صفقات مشتركة. وقد كانت هذه الآلية موضوع مشروع في إطار استراتيجية المغرب الرقمي 2013، إلا أنه لم يتم تنفيذه. وفي نفس الإطار، يجدر التذكير بأن وزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة سبق أن قامت بإنجاز مشروع لتحديد الاحتياجات من تطبيقات الدعم القابلة للتعاضد بين الإدارات خلال الفترة 2017-2019 والتي قدمت نتائجها سنة 2020. غير أنه لم يتم وضع الآليات الكفيلة بتفعيلها من طرف الوزارة.

> وأشارت الوزارة في جوابها إلى أنه تمت مشاركة مخرجات هذه الدراسة (التقرير وبرنامج العمل) مع وكالة التنمية الرقمية بصفتها المسؤولة عن تطوير وتعميم الأنظمة الرقمية المشتركة بين الإدارات بتاريخ 29 شتنبر2020 على أساس أخذ هذا التقرير بعين الاعتبار في برنامج عمل الوكالة لسنة 2021.

➢ أهمية تسريع قابلية التشغيل البيني بين نظم المعلومات

تم إدراج مشروع التشغيل البيني بين الأنظمة المعلوماتية على مستوى جميع الاستراتيجيات التي تبناها المغرب بما فيها استراتيجية المغرب الإلكتروني 2010 ومخططي المغرب الرقمي 2013 و2020، إلا أن تنفيذ هذا المشروع وتنزيله واجهته عدة صعوبات تتعلق بالتأخير في ملاءمة الإطار القانوني وفي تأهيل الأنظمة المعلوماتية للإدارات العمومية للقيام بالتشغيل البيني. حيث تم التخلي عن النسخة الأولى من منصة التشغيل البيني المشتركة بين الإدارات (Gateway) التي تم تطويرها سنة 2015 بتكلفة مالية تقدر بحوالي 11,3 مليون درهم. وقد عرفت سنة 2019 تطوير منصة جديدة من طرف وكالة التنمية الرقمية بكلفة تقدر بحوالي 62 مليون درهم، رغم وجود إمكانية إعادة تطوير النسخة الأولى. وتجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى قيام المديرية العامة لأمن نظم المعلومات بافتحاص النسخة الأولى وإصدار عدة توصيات ترمي لتصحيح العيوب الأمنية دون أن تقترح التخلي عن المشروع، بينما أوصت نتائج الافتحاص الذي أجرته وكالة التنمية الرقمية بإعادة صياغة المنصة في نسختها الأولى أو التخلي عنها. وعلى الرغم من تنزيل وتشغيل النسخة الثانية من المنصة وفتح إمكانية تبادل وتقاسم البيانات، فإن أهداف تطوير الحالات العملية المنصوص عليها في خطة عمل وكالة التنمية الرقمية لعام 2022 ما زالت لم تتحقق.

ويستلزم التشغيل البيني للنظم وتبادل المعطيات تحقيق بعض المتطلبات الأساسية غير المستوفاة بعد. ويشمل ذلك، على وجه الخصوص، مراعاة الإطار العام للتشغيل البيني من جانب مختلف الإدارات المعنية وتوافر المعطيات والبيانات المنظمة والموحدة والآمنة، فضلا عن إنشاء وتصنيف عدد من سجلات البيانات الإلكترونية. وتجدر الإشارة إلى أن غالبية الإدارات العمومية لم تقم بعد بتصنيف معطياتها وأصولها المعلوماتية تماشيا مع القوانين الجاري بها العمل في هذا الشأن، لاسيما القانون رقم 20.05 المتعلق بالأمن السيبراني. هذا الوضع لا يسمح بالاستفادة من جميع مزايا التشغيل البيني بخصوص مشاركة وتبادل واستغلال البنيات.

> أوضحت الوزارة في جوابها أنها قامت سنة 2022 بإنجاز دراسة حول تحديد السجلات المرجعية للبيانات الإدارية وقياس مستوى نضجها. ومن خلال هذه الدراسة تم تحديد خارطة طريق تهدف إلى إحداث سجل وطني مرجعي وموثوق به للبيانات المتعلقة بالمرتفق (مواطن أو شركة)، تستخدمه جميع الإدارات لإصدار الإجراءات الإدارية وتحسين الخدمات العمومية.

➢ بوابة إدارتي: ضرورة تجاوز الصعوبات التي تعترض تنزيلها

نصت المادة 26 من القانون رقم 55.19 السالف ذكره على إحداث البوابة الوطنية للمساطر والإجراءات الإدارية. وقد أطلقت هذه البوابة سنة 2021، تحت مسمى "إدارتي"، والتي من المفروض أن تصبح الواجهة الموحدة والمتكاملة والمندمجة للحصول على المعلومات والولوج للخدمات الإدارية العمومية. وتخضع هذه البوابة لعملية تطوير وتحديث مستمرة من أجل مواكبة ودعم تطوير الخدمات عبر الإنترنت، وخصوصا مشروع تبسيط الإجراءات والمساطر الإدارية. غير أن استغلال هذه البوابة وفق الأهداف التي حددها القانون تواجهه بعض التحديات والصعوبات.

فمن جهة، يتم نشر المساطر والإجراءات المنصوص عليها في بوابة إدارتي في غياب النص التنظيمي المتعلق بتدبيرها والمنصوص عليه في المادة 26 من القانون رقم 55-19.

ومن جهة أخرى، تظل هذه البوابة إخبارية فقط، لأن المكونات الأخرى (قواعد المعطيات والمكونات التشغيلية والحالات العملية، إلخ) ووظائف تبادل البيانات والتشغيل البيني للأنظمة تعرف تأخرا على مستوى التنفيذ والتطوير والتشغيل. ونتيجة لذلك، فحاليا، لا يمكن اعتبار البوابة نقطة الولوج الموحدة للخدمات العمومية عبر الإنترنت.

> وجاء في جواب الوزارة أن البوابة الوطنية للمساطر والإجراءات الإدارية www.idarati.ma تقوم بنشر معلومات موثوق بها والمتعلقة بالمساطر والإجراءات الإدارية (module informationnel).
>
> كما أن القانون 55.19 أعطى لبوابة إداراتي طابعا إخباريا (informationnelle) موثوق بها، رغم تأخر تطوير وتنفيذ وظائف تبادل البيانات والتشغيل البيني للأنظمة.

➢ الحرص على تعزيز حكامة البيانات داخل الإدارات العمومية

وفقا للممارسات الفضلى في مجال حكامة البيانات، قامت بعض القطاعات فقط بتعيين مسؤولين عن البيانات، ويتعلق الأمر بوزارة الداخلية والخزينة العامة للمملكة ووزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة. كما أن عملية تصنيف الأصول المعلوماتية، تنفيذا لأحكام القانون رقم 05.20 المتعلق بالأمن السيبراني، تعرف تأخرا ملموسا، حيث أظهر الاستبيان أن خمس قطاعات فقط، من أصل 20، قامت بهذه العملية رغم أهميتها، وأن بعض الإدارات التي صنفت أنظمتها على أنها حيوية لم تستوف بعد هذا الشرط.

أما بخصوص فتح البيانات للعموم، ورغم أن النظام الذي يتيح ذلك قد بدأ تشغيله على الصعيد الوطني منذ أزيد من 10 سنوات، إلا أن الإدارات العمومية لم تتبن بعد مبدأ البيانات المفتوحة كمنهج في تدبير مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والمالية، إلخ. فحسب الأجوبة على الاستبيان، قامت خمس قطاعات فقط بنشر بعض المجموعات من البيانات على البوابة الخاصة بذلك خلال الفترة 2015-2021 دون أن يتسم هذا النشر بالانتظام.

وتجدر الإشارة إلى أن البيانات المفتوحة تلعب دورا مهما في تطوير حلول مبتكرة في شتى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من طرف الفاعلين في هذا المجال خصوصا الشركات الناشئة.

➢ أولوية تدبير المخاطر المرتبطة بأمن نظم المعلومات

يتطلب التحول الرقمي فتح البيانات والأنظمة المعلوماتية العمومية منها والخاصة لضمان تشغيلها وتبادل المعطيات، مما يتيح الولوج إلى المنصات والخدمات المقدمة عبر الشبكات. وقد يترتب عن هذه الوضعية، إلى جانب الوعي غير الكافي بطرق وبضرورة حماية البيانات والأنظمة المعلوماتية من طرف المستخدمين، مجموعة من المخاطر الأمنية التي تمس بسلامة الأنظمة وبسرية البيانات وصدقيتها.

وقد تم تسجيل قصور على مستوى تعيين مسؤولين عن أمن الأنظمة المعلوماتية وتحسيس الموظفين بالمخاطر المرتبطة بحماية الأنظمة وحماية البيانات واعتماد المواثيق والمساطر المتعلقة بإدارة المخاطر المعلوماتية واقتناء برامج الحماية وتقادم التجهيزات المعلوماتية وإعادة تأهيلها وجردها والمحافظة على الوثائق المتعلقة بها وتطبيق المعايير الأمنية والقيام بعمليات الافتحاص الدوري. وتجدر الإشارة أن حماية البيانات والأنظمة أصبح إلزاميا بمقتضى أحكام القانون 05-20 المتعلق بالأمن السيبراني.

➢ إكراهات حكامة التحول الرقمي وقيادة التغيير على المستوى الترابي

يرتبط تنزيل ورش التحول الرقمي على مستوى الجماعات الترابية بمراجعة بعض النصوص القانونية والتنظيمية التي تؤطر تدخلها والاستمرار في تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية.

كما أن تعدد مجالات تدخل الجماعات الترابية يستلزم مقاربة شمولية على مختلف المستويات. وفي هذا الإطار، عمدت المديرية العامة للجماعات الترابية بوزارة الداخلية على دمج الجماعات الترابية في العديد من الأنظمة المعلوماتية التي تم تطويرها على الصعيد الوطني في إطار إستراتيجية للتحول الرقمي، مما كان له الأثر الإيجابي على مستوى التدبير والخدمات العمومية. وفي هذا السياق، تمكنت الجماعات الترابية من التوفر على خارطة طريق وفق مقاربة أفقية، إلا أن تطوير هذه الخدمات يتطلب دمج المنصات المطورة في ما بينها ومع المنصات التي يتم تطويرها على مستوى القطاعات الحكومية.

وتعمل المديرية العامة للجماعات الترابية على الإشراف على تنزيل استراتيجية التحول الرقمي على المستوى الترابي، غير أنه سجل غياب وحدات مسؤولة عن مواكبة تنفيذ هذا المشروع على مستوى جل الجماعات الترابية، حيث أن الهياكل التنظيمية النموذجية لا تنص على وحدة مكلفة بذلك، كما أن الموارد البشرية والمالية اللازمة تبقى غير متوفرة أو غير كافية على مستوى هذه الجماعات.

إضافة لما سبق، لا تتوفر أغلب الجماعات الترابية على رؤية للتحول الرقمي خاصة بها (32 جماعة ترابية من أصل91 شملها الاستبيان صرحت بتوفرها على خطة طريق فيما 4 جماعات فقط قدمت معطيات تؤكد ذلك)، وتكتفي بالخدمات التي تم تطويرها في إطار إستراتيجية التحول الرقمي التي تقودها المديرية العامة للجماعات الترابية. هذه الوضعية لا تسمح بتطوير خدمات تلائم خصوصيات كل جماعة ترابية على حدة وهو ما يتطلب التفكير في الآليات الكفيلة بأخذ هذه الخصوصيات بعين الاعتبار.

ولدعم التحول الرقمي على المستوى الترابي، لوحظ أن الجماعات الترابية لم تواكب التطور الرقمي لخدمات القرب باعتماد منهجية لقيادة التغيير عبر التواصل والتكوين وإعادة هيكلة المصالح. كما تفتقر إلى البنيات التحتية والتجهيزات الكافية والموارد البشرية المؤهلة لتشغيل واستغلال المنصات الرقمية والتطبيقات المعلوماتية، علاوة على وجود مخاطر ترتبط بالأمن السيبراني، في ظل النقص في الأطر التقنية المتخصصة وضعف التحسيس. وتجدر الإشارة إلى أن الربط الشبكي وجودته قد يشكل إكراها يحول دون تنزيل أمثل لمشروع التحول الرقمي على مستوى الجماعات الترابية، لاسيما تلك الموجودة في العالم القروي.

2. مواكبة التحول الرقمي في القطاع الخاص

➢ تأخر في إحداث المنصة الإلكترونية المخصصة لإنشاء المقاولات

اعتمادا على معطيات المندوبية السامية للتخطيط تم نشرها سنة 2022، تستعمل 36% من المقاولات فقط تكنولوجيا المعلومات في تدبير أنشطتها. في حين تعرف المقاولات الصغرى والمتوسطة والمقاولات العاملة في قطاعات البناء والنسيج والميكانيك والتجارة تأخرا في ما يتعلق باستعمال هذه التكنولوجيا.

ورغم المجهودات المبذولة التي مكنت من تحقيق العديد من المكتسبات، فإن التأخير الملاحظ على مستوى مشاريع تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية والتشغيل البيني للأنظمة المعلوماتية لم يساهم في تحسين العرض الخدماتي. وفي هذا الإطار، يعرف إحداث المنصة الإلكترونية المخصصة لإنشاء المقاولات تأخرا مهما. حيث إنه بالرغم من انطلاق المشروع منذ سنة 2011 ومن التقدم المحرز على المستوى التقني، فإنه لازال غير مفعل بسبب تأخر المصادقة على المراسيم التطبيقية للقانون رقم 87.17 المعدل والمتمم للقانون رقم 13.99 القاضي بإنشاء المكتب المغربي للملكية الصناعية والتجارية، وكذا التأخير الحاصل على مستوى توقيع الاتفاقيات المؤطرة للمنصة.

➢ غياب إطار قانوني ملائم يحول دون تطور التجارة الإلكترونية بشكل ملموس

توفر التجارة الإلكترونية إمكانيات هامة لتطوير القطاع الاقتصادي الوطني وإحداث فرص الشغل. حيث يشهد هذا المجال تطورا على المستوى العالمي مع التغييرات التي حدثت على المنظومات التقليدية للتسويق خصوصا بعد جائحة كورونا.

ويواجه تطوير هذا القطاع بعض الصعوبات تتعلق بغياب إطار قانوني خاص، حيث يتم الاستناد إلى العديد من النصوص القانونية المتعلقة بالتجارة وبحماية المستهلك والتبادل الإلكتروني للبيانات القانونية وغيرها والتي تبقى في حاجة لإغنائها من خلال مقتضيات تأخذ بعين الاعتبار خصوصية التجارة الإلكترونية كتلك المتعلقة بالعقود والبيع عن بعد والممارسات غير العادلة والفاتورة الإلكترونية وشبابيك توجيه المستهلك وتلقي الشكاوى. وتجدر الإشارة إلى أن لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي وضعت قانونًا نموذجيًا بشأن التجارة الإلكترونية.

> وأشارت الوزارة في جوابها إلى أن الإطار القانوني الخاص بالتجارة الإلكترونية استند على القانون النموذجي بشأن التجارة الإلكترونية والقانون النموذجي بشأن التوقيع الإلكتروني الصادرين عن هيئة الأمم المتحدة سنة 1996 و2001؛ وأنه تم تعزيز الترسانة القانونية بالقانون رقم 43.20 المتعلق بخدمات الثقة بشأن المعاملات الإلكترونية والقانون رقم 05.20 المتعلق بالأمن السيبيراني.

ثالثا. البنية التحتية الرقمية

تشكل البنية التحتية الرقمية دعامة أساسية للتنمية الرقمية. وفي هذا الإطار، حقق المغرب تقدما ملموسا من حيث تعزيز شبكة الأنترنيت والتي تبقى بحاجة للتطوير من أجل ضمان إنجاح التحول الرقمي.

➢ قطاع المواصلات: إنجازات مهمة بحاجة للدعم والتعزيز والملاءمة

منذ تحرير قطاع الاتصالات، أحرز المغرب تقدمًا ملحوظا في جميع القطاعات الفرعية المتعلقة به (الهاتف المحمول والثابت والبيانات والصوت). وتجدر الإشارة إلا أن القطاع ظل مؤطرا فقط، إلى متم سنة 2022، بمجموعة من مذكرات التوجهات العامة في غياب مخطط إستراتيجي.

ولا تمكن هذه الوضعية من تتبع ومراقبة وتقييم تنفيذ المشاريع المبرمجة بالنظر للطابع المعقد للقطاع في شقيه التقني والمالي، حيث تقتصر المذكرات التوجيهية للقطاع على تتبع المؤشرات المرتبطة بمختلف قطاعات سوق المواصلات فقط مع إغفال بعض المؤشرات التي تفصل في خصائص الخدمة المقدمة للزبون.

علاوة على ذلك، لم يتم اللجوء إلى إجراء مراجعات لخصائص الخدمة الأساسية للمواصلات، وذلك بهدف ملاءمة عرض الربط بشبكة المواصلات ومتطلبات التطوير الرقمي، ومن ثم ضمان الحد الأدنى من الخدمات المقدمة للزبناء.

ومن ناحية أخرى، تنص المادة الثالثة من القانون رقم 121.12 بتغيير وتتميم القانون رقم 24.96 المتعلق بالبريد والمواصلات على أن مشغلي شبكات الاتصالات العامة ملزمون بتوجيه وتبادل حركة الإنترنت الوطنية عبر شبكاتهم، من خلال نقطة تبادل الإنترنت التي تم إنشاؤها على الصعيد الوطني وفقًا لشروط الإدارة والتشغيل التي تحددها الأنظمة القانونية. غير أنه، إلى غاية مارس 2023، لم يتم تفعيل هذا المقتضى بسبب عدم اعتماد أية مقتضيات تنظيمية بهذا الخصوص.

وتجدر الإشارة إلى أن العروض المتوفرة في السوق الوطنية في مجال الربط عبر الإنترنيت لا تتلاءم ومتطلبات الاستخدام المكثف للأجهزة المتصلة، فمجالات الزراعة والصناعة والمدن الذكية، على سبيل المثال، تتطلب توفر أنواع ومعايير جديدة من الشبكات (Lora وNB-IoT وSigfox) تسمح بتحسين موارد وخصائص المعدات المتصلة (استهلاك الطاقة وعرض النطاق الترددي والمدى).

➢ ضرورة تحسين الربط بالأنترنت عالي الصبيب لإنجاح التحول الرقمي

عرف الأنترنيت عبر الخط الثابت والأنترنيت العالي الصبيب تطورا طفيفا على مدى عدة سنوات. ففي متم سنة 2021، سجل معدل الولوج للأنترنت الثابت 6,8%، في حين ظل الهاتف المحمول الدعامة الأساسية للربط بالإنترنيت وذلك بمعدل 94 %، بينما يمثل الربط ب ADSL نسبة 54% بسرعة أقل من 4 Mbps في الثانية.

علاوة على ما سبق، تجاوز معدل تغطية السكان بشبكة الأنترنيت العالي الصبيب الجيل الرابع (4G) 96 %، بنسبة تغطية جغرافية بلغت حوالي 48 %، بينما تجاوزت 67 % بالنسبة للجيل الثاني (G2). وعلى الرغم من هذه المعدلات المرتفعة، أشارت العديد من المؤسسات العمومية أو الخاصة أثناء المقابلات التي أجريت معها إلى وجود بعض النقائص تتعلق بجودة الشبكة وكذا الخدمة التي يقدمها متعهدو الاتصالات إضافة إلى أن نجاح التحول الرقمي مرتبط بتطوير شبكة إنترنيت ثابت عالية الصبيب تعتمد الألياف البصرية.

كما لا تزال بعض المناطق غير مغطاة بشبكة المواصلات بالرغم من قربها من المراكز الحضرية الرئيسية ويتم تزويدها عبر الأقمار الصناعية.

ومن ناحية أخرى، تبين معطيات التحول الرقمي للجماعات الترابية عدم توفر 15% من مقرات الجماعات على أي تغطية لشبكة الأنترنيت خلال سنة 2021. كما أن استخدام التكنولوجيا الفلاحية (Agritech)، على سبيل المثال، يواجه صعوبات تتعلق بالتغطية و/أو جودة الشبكة في بعض المناطق القروية.

➢ تحديات تخزين البيانات وحمايتها في غياب خارطة طريق وطنية

ينتج عن التطور التكنولوجي المتسارع والمنافسة بين الشركات الدولية الكبرى التي تعمل في المجالات التكنولوجية تحديات جديدة تستوجب اتخاذ خيارات استراتيجية بشأنها. ويمثل تطور الحوسبة السحابية (Cloud computing) أحد هذه المجالات، التي تخص تخزين المعطيات والحلول التي تقدمها في مجال تأجير تكنولوجيا المعلومات وعقلنة الاستثمارات في البرمجيات وقواعد البيانات والتجهيزات، إذ أن غياب إرساء سيادة رقمية حول الحوسبة السحابية تتعلق بتخزين البيانات واعتماد الحلول التقنية المتوفرة، يطرح تحديات متعلقة بحماية البيانات الحساسة والمعطيات ذات الطابع الشخصي. وفي هذا الصدد، تتردد أغلبية القطاعات الوزارية في اللجوء الفعلي لهذه التقنية خصوصا لدى الشركات العالمية على الرغم من تقديمها لعروض مهمة لما تشكله حماية المعطيات من تحد في ظل عدم اكتمال عملية تصنيفها.

وبالرغم من قيام وكالة التنمية الرقمية بدراسة حول السحابية، فإن التأخر في وضع خارطة طريق وطنية تتعلق بهذا الموضوع واعتمادها قد يؤثر سلبا على التطور الرقمي على المستوى الوطني وعلى محاولة المغرب التموقع في هذا السوق على المستوى الإقليمي مع الانفتاح على بلدان أخرى، لا سيما في إفريقيا.

رابعا. تأهيل الموارد البشرية والإدماج الرقمي

يعتبر تأهيل الموارد البشرية من العوامل الرئيسية التي قد تشكل عقبة أمام التطور الرقمي وتبني التحول الرقمي من طرف المواطنين.

➢ تباين في التوزيع الجغرافي لعرض تكوين الموارد البشرية في مجال تكنولوجيا المعلومات

يعتبر نقص الكفاءات وجودة التكوين من بين الإكراهات الرئيسية للتنمية الرقمية. وفي هذا الصدد، لوحظ غياب رؤية واضحة تخص تكوين الكفاءات العليا في المجالات الرقمية، حيث إن التكوينات المقدمة حاليا تتم في إطار مبادرات فردية معتمدة من قبل مؤسسات التعليم العالي دون تنسيق في ما بينها.

وفي ما يتعلق بعرض التكوين المهني، قام مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل بدراسة لتقييم حاجيات القطاع سنة 2019. وقد بلغ عدد الخريجين 7.414 متخرجا سنتي 2020 و2021 غير أنه لوحظ تفاوت في التوزيع الجغرافي لعرض التكوين ولعدد الخرجين، بحيث يسجل تمركزهم في جهتي الرباط- سلا-القنيطرة والدار البيضاء-سطات. وقد بلغت نسبة الخريجين بهاتين الجهتين سنة 2020-2021 نسبة 49% من مجموع عدد خريجي التكوين في المجال الرقمي على الصعيد الوطني.

وعلى صعيد قطاع التربية الوطنية، تظل المجهودات المبذولة غير كافية في ظل وجود إكراهات تتعلق بتكوين الأساتذة وتوفير البنية التحتية وتطوير المناهج وتبني مقاربة للتغيير. أما على صعيد التعليم العالي، لازال تطوير المحتوى وإنشاء منصات لذلك في بداياتهما، كما يسجل نقص على مستوى اللجوء للتكوين عبر الدورات المفتوحة عبر الإنترنت والتكوين عن بعد، وضعف إدماجهما في التكوينات الجامعية وفي تبني الحلول الرقمية في تطوير الأساليب الديداكتيكية والبيداغوجية.

➢ نسبة أمية رقمية تصل 56% وتحدي الولوج للأنترنيت

تواجه التنمية الرقمية تحديات تتعلق بتجاوز الفجوة الرقمية وتحقيق الإدماج الرقمي. وتتمثل هذه التحديات في عدم توفر جزء من الساكنة على المعدات المعلوماتية الضرورية للولوج للعالم الرقمي حيث أن حوالي 17 % من الساكنة لا تتوفر على هاتف من الجيل الجديد حسب معطيات الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات لسنة 2021، وعدم المساواة من حيث الولوج للشبكة بسبب غيابها أو انخفاض صبيبها أو ارتفاع كلفتها، دون إغفال ضعف التكوين في المجال الرقمي للمستعملين حيث بلغت نسبة الأمية الرقمية 56% من السكان حسب معطيات نفس الوكالة.

وتشكل الفجوة الرقمية عائقا تجاه تطوير الخدمات عبر الإنترنت واستعمالها من طرف عامة المواطنين. حيث يسجل لجوء المواطنين إلى وسطاء (معتمدين أو غير معتمدين) لتمكينهم من الاستفادة منها في ظل الصعوبات التي يواجهونها وفي غياب أي ضمانات تحمي حقوقهم ومعطياتهم الشخصية.

بناء على ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الوزارة المنتدبة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة بالتعاون والتنسيق مع جميع المتدخلين الفاعلين في المنظومة الرقمية، لاسيما القطاعات الحكومية والقطاع الخاص بما يلي:

- **اعتماد استراتيجية وطنية مندمجة للتنمية الرقمية تأخذ بعين الاعتبار حاجيات القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع بالتشاور مع مختلف الفاعلين تكون أساس تطوير إستراتيجيات قطاعية وترابية، مع تحديد أهداف واضحة وتوفير الوسائل اللازمة لتمويل المشاريع والآليات الكفيلة بضمان تنفيذها في ما يتعلق بالحكامة والتتبع والتقييم؛**
- **توفير آليات تمويل ترتكز على التعاضد والتكامل بين مختلف المتدخلين من وزارات ومؤسسات عمومية وجماعات ترابية من أجل ترشيد النفقات وتشجيع تعبئة التمويلات عن طريق الشراكة بين القطاعين العام والخاص؛**
- **توضيح المهام المسندة للوزارة المكلفة بقطاع التحول الرقمي والإصلاح الإداري في المجال الرقمي، وتعزيز دور وكالة التنمية الرقمية بصفتها متدخلا رئيسيا في المجال الرقمي وتحديد أولوياتها عبر التركيز على دورها في التنسيق بين مختلف الجهات المعنية بتعيين مخاطبين لها وعلى إنجاز المشاريع الهيكلية مع مراعاة الموارد المتاحة لها؛**

- استكمال وتحديث الإطار القانوني لدعم تطور التكنولوجيا الرقمية وملاءمتها مع التغيرات السريعة التي يعرفها هذا المجال على الصعيدين الوطني والدولي مع تأطير مجموعة من المجالات كالأرشيف الإلكتروني ومسك السجلات الإلكترونية والعملات المشفرة والذكاء الاصطناعي والتجارة الإلكترونية، وتجاوز التأخر المسجل في اعتماد بعض النصوص القانونية المهمة كمشروع القانون رقم 41.19 المتعلق بالإدارة الرقمية وكذلك النصوص التطبيقية؛ إضافة لتطوير اللجوء إلى منح العلامة والتقييس والإشهاد على المطابقة لمواكبة تطور المجال الرقمي؛

- تسريع تنفيذ ورش تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية لكونه مدخلا مهما لرقمنة الخدمات العمومية بوضع استراتيجية وطنية يتم بموجبها اعتماد الوسائل والآليات الكفيلة بضمان تنفيذه وتتبعه وتقييمه والمصادقة على النصوص التطبيقية للقانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، وتجاوز الصعوبات المتعلقة بتفعيل بوابة إدارتي كواجهة موحدة ومتكاملة ومندمجة للحصول على المعلومات والولوج للخدمات الإدارية العمومية؛

- إعادة النظر في الإطار القانوني والمؤسساتي وفي حكامة اللجنة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي بما يسمح بتعزيز قدراتها في حماية المعطيات وتكثيف عمليات التوعية والتحسيس على جميع المستويات في ما يخص دور ومجال تدخل اللجنة والمخاطر المرتبطة بهذا المجال؛

- تعزيز آليات قيادة وتنفيذ مشاريع التحول الرقمي لتجاوز الصعوبات المسجلة على مستوى التخطيط والقيادة والتنفيذ والمراقبة وتبني مخططات مديرية لنظم المعلومات وتحيينها بما يراعي التغيرات المتسارعة التي تميز مجال تكنولوجيا المعلومات مع أخذ المخاطر المتعلقة بتجانس البنيات وتقادمها بعين الاعتبار؛

- إضفاء الطابع المؤسساتي على التجميع والتقاسم في مجال التحول الرقمي بين القطاعات وعلى مستوى نفس القطاع بما يسمح بالاقتصاد وترشيد النفقات أثناء عمليات الاقتناء والاستغلال وبتقاسم الخبرات والدراسات وتنزيل المشاريع وتشغيل الأنظمة؛ وتوفير بنية تحتية مشتركة لتخزين وإدارة البيانات الحساسة عبر إنشاء سحابة وطنية " Cloud national " لحفظ البيانات؛

- تسريع قابلية التشغيل البيني بين نظم المعلومات عبر تحقيق المتطلبات الأساسية خصوصا مراعاة الإطار العام للتشغيل البيني وتوافر المعطيات والبيانات المنظمة والموحدة والآمنة وإنشاء وتصنيف سجلات البيانات الإلكترونية؛

- تعزيز حماية الأنظمة المعلوماتية من المخاطر التي تمس بسلامتها وبسرية البيانات وصدقيتها على مستوى مختلف الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والقيام بعملية التحسيس والتوعية بأهمية ذلك لدى الموظفين والقطاع الخاص والمواطنين؛

- العمل على مواكبة التحول الرقمي في القطاع الخاص بتشجيع المقاولات على استعمال تكنولوجيا المعلومات في تدبير أنشطتها وتحسين العرض الخدماتي الرقمي الموجه لها مع تسريع تشغيل المنصة الإلكترونية المخصصة لإنشاء المقاولات؛ والعمل على وضع إطار قانوني خاص بالتجارة الإلكترونية؛

- تعزيز البنية التحتية للمواصلات من خلال تعميم الربط بالشبكة وضمان جودته وملاءمة كلفته من أجل تسريع التحول الرقمي وتوفير متطلبات الاستخدام المكثف للأجهزة المتصلة، إضافة إلى مراجعة خصائص الخدمة الأساسية للمواصلات بهدف تكييف عرض الربط بشبكة المواصلات ومتطلبات التطوير الرقمي؛

- اعتماد مقاربة شمولية ومندمجة للتكوين تأخذ بعين الاعتبار البعد المجالي بغرض تلبية حاجيات السوق الوطنية من الكفاءات التقنية الكافية سواء على مستوى التكوين المهني أو التكوين العالي ومواكبة تنزيل الاستراتيجية الوطنية للتنمية الرقمية؛

- تجاوز الفجوة الرقمية بتمكين مختلف شرائح المجتمع من الولوج للعالم الرقمي بتوفير التجهيزات اللازمة والربط بالشبكة والتكوين، وايجاد الوسائل الكفيلة بمساعدة المواطنين للولوج للخدمات العمومية مع ضمان حماية حقوقهم ومعطياتهم الشخصية وحمايتهم من مخاطر الأنترنيت.

القطاعات الاجتماعية

منظومة التكوين الأساسي في مهن الصحة:
ضرورة الحرص على دقة تحديد الأولويات للاستجابة للاحتياجات المتزايدة والمتنوعة

تعاني الموارد البشرية في قطاع الصحة، منذ عقود، من إكراهات هيكلية تتعلق أساسا بندرتها. ومن المتوقع أن تتفاقم هذه الوضعية لا سيما مع النمو المتزايد للساكنة ومع تنوع احتياجاتها من الخدمات الصحية، خاصة في ظل انخراط بلادنا في الورش المجتمعي الكبير لتعميم التأمين الصحي.

وتهدف مهمة مراقبة تدبير التكوين الأساسي في مهن الصحة إلى التأكد من أن القدرة الحالية والمستقبلية لهذا التكوين تستجيب بشكل مناسب، من الناحيتين الكمية والنوعية، لاحتياجات النظام الصحي. وتغطي هذه المهمة الفترة الممتدة بين 2011 و2022.

وقد أسفرت المراقبة عن تسجيل مجموعة من الملاحظات وإصدار توصيات، تخص (1) القدرة الحالية والمستقبلية لنظام التكوين في المهن الصحية، (2) والجوانب النوعية للتكوين في الدراسات الطبية، (3) والدراسات التمريضية وتقنيات الصحة، (4) وحكامة منظومة التكوين، بالإضافة إلى (5) تخطيط التكوين وملاءمته.

أولا. القدرة الحالية والمستقبلية لنظام التكوين في المهن الصحية

تناول هذا المحور تحليل القدرة الحالية لنظام التكوين الأولي في مهن الصحة من خلال التطورات التي عرفتها أبرز مؤشراته وكذا التطورات المستقبلية لهذا النظام وقدرته على تلبية الاحتياجات من الأطر الصحية للنظام الصحي. وقد أبان تحليل هذه المؤشرات صعوبة تحقيق المستوى المطلوب من التغطية السكانية من الأطر الصحية. ويطمح البرنامج الحكومي لتعزيز كثافة العاملين الصحيين 2022- 2030، إذا ما تم تنزيله بالشكل المطلوب، إلى تحسين هذه التغطية والحد من الفوارق المجالية.

➢ تغطية غير شاملة لمؤسسات التكوين على الصعيد المجالي

شهد نظام التكوين في القطاع العام تطورا هاما، حيث تعزز بإنشاء كليات جديدة للطب والصيدلة مما ساهم في الرفع من الطاقة الاستيعابية لمؤسسات التكوين، حيث انتقلت من 14.070 طالب سنة 2011 إلى 26.094 طالب سنة 2022، أي بزيادة إجمالية قدرها 85,5%. كما عرف عدد المقاعد على مستوى كليات طب الأسنان ارتفاعا من 1.653 سنة 2011 إلى 2.403 سنة 2022، أي بزيادة قدرها 45,4%. وقد استفاد عرض التكوين أيضا، ومنذ سنة 2015، من انضمام متدخلين جدد من خلال كليات الطب التابعة للقطاع الخاص وتلك التابعة للمؤسسات ذات المنفعة العامة. وبلغ عدد الطلبة بهذه المؤسسات ما يقرب من 6.631 طالبًا برسم سنة 2022، أي 22,7% من إجمالي عدد الطلاب المسجلين برسم نفس السنة.

فبالرغم من تزايد عدد هذه المؤسسات، بقي عرض التكوين متمركزا في محور الرباط والدار البيضاء ومراكش بحصة تصل إلى حوالي 60% من الطاقة الاستيعابية الإجمالية. ويرجع ذلك إلى عدم اكتمال التغطية الشاملة لجميع الجهات بكليات الطب والصيدلة وطب الأسنان. وتجدر الإشارة إلى أنه تمت، منذ سنة 2007، برمجة إحداث 7 كليات جديدة للطب في إطار مبادرة تكوين 3.300 طبيب سنويًا، إلا أنه لم يتم إحداث سوى ثلاث منها إلى حدود نهاية 2022.

وفي ما يتعلق بتكوين الممرضين وتقنيي الصحة، فإن نظام التكوين العمومي يشمل أساسا المعاهد العليا للمهن التمريضية وتقنيات الصحة التابعة لوزارة الصحة والحماية الاجتماعية، حيث تتوفر هذه الأخيرة على 24 مركزًا للتكوين. بالإضافة إلى هذه المراكز العمومية، ومنذ سنة 2012، تقوم العديد من الكليات والمؤسسات الشريكة والخاصة بتدريب الممرضين وتقنيي الصحة. وقد بلغ عدد هذه المؤسسات برسم السنة الدراسية 2021-2022 ما مجموعه 66 مؤسسة، بطاقة استيعابية قدرها 2.608 طالب، وتتمركز بشكل أساسي في جهات الدار البيضاء-سطات (42 مركزًا) ومراكش-آسفي (12 مركزًا).

أشارت رئاسة الحكومة في جوابها أن مشروع بناء وتجهيز كلية الطب والصيدلة بمدينة العيون في المرحلة النهائية من الانجاز، في أفق افتتاحها قبل نهاية 2023.

أوضحت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والابتكار أنها، من أجل تسريع وتيرة التغطية المجالية بمؤسسات التكوين في مهن الصحة (كليات الطب والصيدلة وكليات طب الأسنان)، قررت فتح كليات الطب والصيدلة الحديثة الإنشاء (الراشيدية،

بني ملال وكلميم) بيداغوجيا ابتداء من الدخول الجامعي 2023-2024 والتي من المتوقع فتحها سنة 2025-2026 و2026-2027 و2027-2028 على التوالي.

ومن جهتها أكدت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية أنها انخرطت في استكمال خريطة التكوين من تغطية شاملة على المستوى الوطني، وذلك من خلال فتح ملحقة خنيفرة، كما تعتزم فتح ملحقة زكورة بجهة درعة تافيلالت، وتغيير المقرات الرئيسية، من خلال جعل معاهد طنجة وكلميم والداخلة مقرات رئيسية.

➢ مردودية نظام التكوين في ارتفاع وتفاوت في الكثافة الطبية بين الجهات

عرف عدد الأطباء المتخرجين ارتفاعا ملحوظا، حيث انتقل من 961 طبيبا سنة 2011 إلى 2.221 سنة 2021، أي بمعدل نمو سنوي يقارب 12%. وقد ساهم هذا الارتفاع في تحسين كثافة الأطباء، والتي بلغ متوسطها على المستوى الوطني 0,70 طبيب لكل10.000 نسمة في سنة 2020، لكن مع تسجيل تباينات بين الجهات.

وتجدر الإشارة إلى وجود علاقة ترابطية بين كثافة الأطباء وتوفر كليات الطب في الجهات.، حيث لوحظت أعلى نسب من الكثافة في الجهات التي تتوفر على كليات الطب: الدار البيضاء - سطات (1,07)، الرباط - سلا - القنيطرة (0,90)، الجهة الشرقية (0,71)، مراكش آسفي (0,67) وفاس - مكناس (0,65). بالمقابل، تظل كثافة الأطباء منخفضة في الجهات التي لا توجد بها مؤسسات تكوين مثل درعة - تافيلالت (0,31) وبني ملال-خنيفرة (0,41) أو تتواجد بها مؤسسات حديثة الإنشاء، كما هو الحال في جهات سوس ماسة (0,44) وطنجة- تطوان - الحسيمة (0,48).

➢ توقعات أعداد المتخرجين توضح ضرورة بذل مجهودات كبيرة ووضع آليات ضبط جهوية

أظهرت توقعات سيناريو "الاتجاه الحالي" زيادة في عدد الخريجين ما بين أطباء وممرضين وتقنيي الصحة. وقد اعتمد هذا السيناريو على إسقاطات مبنية على الملاحظات المستقاة من اتجاه تطورات عدد خريجي الأطر الصحية خلال الفترة 2011-2021، وعلى فرضية استمرار التطور بنفس المنحى على مدى السنوات القادمة. حيث يتوقع أن يصل العدد التراكمي للمتخرجين إلى 66.351 مهنيًا صحيًا في أفق سنة 2030. ويبقى هذا العدد المتوقع غير كافٍ لتحسين تغطية السكان بمهنيي الصحة.

وفي هذا الصدد، تم وضع برنامج حكومي، في يوليوز من سنة 2022، لتعزيز كثافة مهنيي الصحة في أفق سنة 2030. ويطمح هذا البرنامج إلى تحسين كثافة مهنيي الصحة في مجموع تراب المملكة ليتجاوز 23 مهنيًا لكل 10.000 نسمة بحلول سنة 2025 و45 مهنيًا لكل 10.000 نسمة بحلول سنة 2030. كما يتوقع هذا البرنامج الوصول إلى ما مجموعه 125.933 خريج في أفق سنة 2030، أي أكثر من ضعف السيناريو الأول "الاتجاه الحالي ".

وتُظهر المقارنة بين سيناريو الاتجاه الحالي وبين البرنامج الحكومي لتعزيز الكثافة فارقًا يفوق 59.500 خريجا بحلول سنة 2030، وكذا زيادة في كثافة مهنيي الصحة بقيمة إضافية قدرها 15,1 لكل 10.000 نسمة. وقد لا تستفيد جميع الجهات بشكل منصف من الآثار الإيجابية المتوقعة لهذا البرنامج الحكومي، مما من شأنه ألا يمكن من تصحيح التفاوتات الجهوية القائمة في ظل غياب آليات ضبط جهوية. فمن المنتظر أن تشهد بعض الجهات زيادة هامة في الكثافة في أفق سنة 2030 مثل جهات العيون - الساقية الحمراء (91,9)، والرباط - سلا - القنيطرة (47,9) والداخلة - وادي الذهب (46,5)، في حين أن البعض الآخر قد لا يستفيد، أو قد يستفيد بشكل طفيف، من آثار هذا البرنامج، مثل جهة بني ملال-خنيفرة (8,4).

أفادت رئاسة الحكومة في جوابها أنه تم وضع برنامج لتعزيز كثافة مهني الصحة خلال الفترة الممتدة بين 2022-2030 موضوع اتفاقية إطار تم توقيعها في يوليوز 2022 من طرف السلطات الحكومية المكلفة بالصحة والتعليم العالي والمالية والتي تهدف إلى تحقيق كثافة في المجال الطبي وشبه الطبي تبلغ 24,9 مهنيا صحيا لكل 10.000 نسمة بحلول سنة 2025 و45 مهنيا صحيا لكل 10.000 نسمة بحلول سنة 2030.

وأشارت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية في جوابها أنها انخرطت، برسم السنة الدراسية 2022-2023، في الرفع التدريجي لعدد المقاعد المخصصة للتكوين على مستوى المعاهد العليا للمهن التمريضية وتقنيات الصحة، حيث بلغ هذا العدد إلى 6200 مقعد، وذلك تماشيا مع الأهداف المسطرة في الاتفاقية الإطار المبرمة بين هذه الوزارة ووزارة الاقتصاد والمالية ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي والابتكار، لتنزيل البرنامج الحكومي لتعزيز كثافة مهنيي الصحة في أفق 2030. كما تعتزم وزارة الصحة والحماية الاجتماعية مواصلة هذه المجهودات خلال السنة الدراسية المقبلة حيث من المتوقع أن يصل عدد المقاعد المفتوحة 7000 مقعد

ثانيا. الجوانب النوعية للتكوين في الدراسات الطبية

تم تقييم الجوانب النوعية المتعلقة بالدراسات الطبية وذلك من خلال تسليط الضوء على التطورات الرئيسية التي عرفتها هذه الدراسات، ومن خلال فحص المدخلات الرئيسية التي تحدد جودة عملية التكوين. وبالرغم من المجهودات التي بذلت في إطار الاصلاحات السابقة من أجل تجويد التكوين لا سيما إصلاح 2015، لاتزال هنالك أوجه قصور تستوجب الإصلاح من أجل الرفع من القيمة النوعية للتكوين، ولا سيما تلك المتعلقة بالمناهج التكوينية، والأطر التكوينية، ومواقع التداريب التطبيقية، وأساليب التكوين.

1. تطور نظم التكوين في الدراسات الطبية

➢ تأخر في تصميم وتنفيذ الإصلاح، وضعف الدعم المؤسساتي له

بعد صدور القانون رقم 01.00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي في سنة 2003، بدأ تحضير مشروع إصلاح الدراسات الطبية سنة 2005، ثم تم تعليق هذا الإصلاح ليتم استئنافه سنة 2012. ولم ير هذا المشروع النور إلا في سنة 2015، أي بعد 12 سنة من إصدار القانون سالف الذكر.

وقد افتقر مشروع الإصلاح الذي أعدته شبكة عمداء كليات الطب والصيدلة وكليات طب الأسنان إلى المشاركة المؤسساتية الفعلية للقطاعات الوزارية المعنية، من خلال وضع خطط العمل والأفق الزمني لتنفيذه، وكذلك وضع الأنظمة المناسبة لمتابعته. وقد كان لضعف هذا الدعم المؤسساتي تأثير سلبي على تحقيق الأهداف وتنزيل الإجراءات التي جاء بها الإصلاح كما سيتم توضيحه أدناه.

➢ ضرورة مراجعة برنامج التكوين وتوحيد المعايير الخاصة بالطبيب العام

كانت إعادة تعريف المعايير الخاصة بالطبيب العام أحد المحاور الرئيسية لإصلاح الدراسات الطبية. وتحقيقا لهذه الغاية، تم تحديد تسع خصائص للطبيب العام والتي كان من المفترض أن تشكل أساس هذا الإصلاح، وتعطي إرشادات للهيئات البيداغوجية في كليات الطب لمراجعة برامج التكوين. وقد لوحظ أن هذه الخصائص لم يتم وضعها في وثيقة مرجعية، ويتعلق الأمر بدفاتر الضوابط البيداغوجية الوطنية المتعلقة بشهادة الدكتوراه في الطب.

وتجدر الإشارة إلى أنه لم يتم إجراء مراجعة معمقة لبرنامج التكوين بما يتماشى مع المعايير الجديدة الخاصة بالطبيب العام، مما لم يتح بلورة وتطوير برنامج تكوين جديد ومناسب. إذ لايزال البرنامج الحالي الخاص بالطبيب العام هو نفسه الذي تم وضعه سنة 1983 مع إضافة عدد قليل من الوحدات مثل تقنيات التواصل وتكنولوجيا المعلومات وآليات البحث، إلخ.

➢ عدم اعتماد التكوين القائم على الفصول ونظام الاعتمادات القابلة للتحويل

قدم مشروع إصلاح الدراسات الطبية نظامًا تكوينيًا قائمًا على الفصول وعلى نظام الاعتمادات قابل للتحويل مع الاستفادة من المكتسبات، وكذلك إنشاء الجسور من خلال فتح مسارات نحو الشعب المهنية أو الإجازات والماستر في علوم الصحة والحياة. ويتبع التكوين الحالي للدراسات الطبية نظامًا يعتمد على الوحدات يتكون من 14 فصلا لمسلك الدكتوراه في الطب. ومع ذلك، وعلى الرغم من الاحتفاظ بالفصول كعنصر من عناصر التكوين، فإن نظام الفصول لم يتم تفعيله بشكل تام. وينطبق الشيء نفسه على إدخال الاستفادة من المكتسبات على أساس الاعتمادات القابلة للتحويل في التكوين الطبي، والتي لم يتم تنفيذها بعد.

> أشارت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والابتكار في جوابها إلى أن التكوين الحالي بالنسبة لدبلومات دكتور في الطب ودكتور في طب الأسنان ودكتور في الصيدلة، يعتمد على نظام الفصول، طبقا لمقتضيات القانون رقم 01.00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي، إذ تنص دفاتر الضوابط البيداغوجية الوطنية الخاصة بالدبلومات السالفة الذكر، على أن مدة الدراسة لتحضير كل دبلوم، تستغرق ست سنوات، وأن السنة الجامعية تتكون من فصلين دراسيين، يتضمن كل واحد منهما على الأقل 16 أسبوعا من التدريس والتقييم. فضلا عن إجراء مداولات خاصة بكل فصل، حيث تقوم اللجنة بعدها بحصر قائمة الطلبة المستوفين لوحدات الفصل، والذين اكتسبوا الوحدات عن طريق المعاوضة.

➢ ضرورة إحداث نظام الجسور بالنسبة للدراسات الطبية

تعتبر الدراسات الطبية نظامًا مغلقا ذا مسارات دخول وخروج وحيدة. ومن أجل تدارك هذا النقص، نص مشروع إصلاح الدراسات الطبية على إحداث نظام الجسور بين الشعب المهنية أو الإجازات والماستر في علوم الصحة والحياة. إلا أنه لم يتم تنزيل هذا النظام لعدة أسباب، من أهمها عدم هيكلة دبلومات الطب والصيدلة وطب الأسنان وفقًا لنظام إجازة/ماستر/دكتوراه (LMD) المعتمد بموجب القانون رقم 01.00 المشار إليه أعلاه. كما أن عرض

التكوين لكليات الطب لا يتيح إمكانية الحصول على دبلومات وسيطة (الإجازة والماستر) أو دبلوم المسار المزدوج مع إمكانية الانتقال إلى منافذ أخرى (الدكتوراه والبحث، إلخ).

أفادت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والابتكار في جوابها أنه تمت المصادقة على إدراج مجموعة من التعديلات بدفاتر الضوابط البيداغوجية الوطنية لدبلوم دكتور في الطب ودبلوم دكتور في الصيدلة ودبلوم دكتور في طب الأسنان ابتداء من السنة الجامعية 2022-2023. وتتلخص أهم هذه التعديلات في ما يلي:

- مراجعة مدة التكوين بالنسبة لدبلوم دكتور في الطب من 7 سنوات إلى 6 سنوات؛
- إدراج دبلومين خلال فترة التكوين بالنسبة لدبلوم دكتور في الطب، ودكتور في الصيدلة ودكتور في طب الأسنان، ويتعلق الأمر بدبلوم الدراسات العامة (Bac + 2)، يحصل عليه الطالب بعد استيفاء الفصول الدراسية الأربعة الأولى من التكوين في الدبلومات السالفة الذكر بالإضافة إلى دبلوم الدراسات الأساسية (Bac + 3)، الذي يحصل عليه الطالب بعد استيفاء الفصول الدراسية الستة الأولى من التكوين في الدبلومات السالفة الذكر.

وهكذا فإن هذه الدبلومات ستخول للطلبة الراغبين في تغيير مسارهم الجامعي إمكانية التسجيل بتكوينات أخرى، بما فيها تكوينات الإجازة والماستر.

2. الجوانب النوعية للتكوين

أ. اختيار الطلاب وبرنامج التكوين

➢ تفاوتات في احتمالات الولوج للدراسات الطبية حسب الشعب وحسب الكليات

أظهر تحليل طلبات المرشحين لولوج الدراسات الطبية برسم سنة 2021-2022 أنها تتجاوز العرض التكويني، حيث تصل في المتوسط، إذا أخذنا بعين الاعتبار جميع الشعب والكليات، إلى 82 طلبًا للمقعد الواحد. ومن خلال تحليلها حسب الشعب والكليات، فإن آلية ضبط عرض الكليات، والتي يتم تحديدها سنويًا بموجب منشوروزير التعليم العالي والبحث العلمي والابتكار، تفضي إلى تفاوتات في ولوج الدراسات الطبية والصيدلية وطب الأسنان.

فعلى سبيل المثال تبقى فرص الولوج إلى الدراسات الطبية أكبر، بالنسبة لشعبة الطب في كلية الطب بوجدة (21 طلبًا للمقعد الواحد) وطنجة (30 طلبًا للمقعد الواحد). وعلى العكس من ذلك، فهي أقل بالنسبة لشعبة الصيدلة في كليات الطب بفاس (469 طلبًا للمقعد الواحد) والرباط (375 طلبًا للمقعد الواحد).

أوضحت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والابتكار في جوابها إلى أن التفاوتات الملاحظة تسجل على مستوى شعبة الطب خاصة، أما شعبة الصيدلة وشعبة طب الأسنان، ففرص الولوج إليها نسبيا متساوية (سنة 2022- 2023). علاوة على ذلك، فإن انتقاء الطلبة على المستوى الوطني يتم حسب المعدل المحصل عليه في الباكالوريا. وبذلك يكون عدد المرشحين المقبولين لاجتياز الاختبار في بعض الجهات والأقاليم أكبر من جهات أخرى، مما يترتب عنه أحيانا تفاوتات في فرص الولوج إلى الدراسات الطبية.

كما أضافت الوزارة أنه يتم تحديد روافد كليات الطب والصيدلة وكليات طب الأسنان أخذا بعين الاعتبار عدد المقاعد المتوفرة حسب كل كلية والعدد المتوقع للمرشحين المقبولين لاجتياز الاختبار والقرب الجغرافي من الكلية.

كما أكدت الوزارة أنها تبذل جهودًا مستمرة للتخفيف من هذه التفاوتات، وذلك من خلال إنشاء مؤسسات جديدة بالجهات التي لا تتوفر على كليات للطب والرفع من عدد المقاعد لاستيعاب المزيد من الطلبة.

➢ ضرورة تطوير تصميم وتدبير برنامج التكوين

يعتبر تكوين الأطباء بطبيعته تكوينا مهنيا يستند على مجموعة من الأنشطة التي يجب أن يقوم بها الطبيب، والتي تستمد منها المهارات التي يجب بلورتها في برنامج وأهداف التكوين. فعلى هذا الأساس، وفي إطار مشروع إصلاح الدراسات الطبية، تم وضع تسعة خصائص محددة للطبيب العام غير أنه لم يتم ترجمتها إلى كفاءات وبلورتها في برنامج تكويني خاص به.

علاوة على ذلك، لا تحدد النصوص التنظيمية لكليات الطب وكذا دفتر المعايير البيداغوجية الوطنية المتعلقة بشعبة الدكتوراه في الطب، طبيعة خصائص الطبيب المراد تكوينه وكذا المعايير اللازمة من أجل التدبير البيداغوجي لبرنامج التكوين الخاص به.

بالإضافة إلى ذلك، أدى عدم وجود تحديد واضح ومتفق عليه للمنهج البيداغوجي الواجب اتباعه إلى عدم تجانس المناهج البيداغوجية في مؤسسات التكوين وأحيانًا إلى تواجد منهجين مختلفين (بيداغوجية الاهداف وبيداغوجية الكفاءات).

أشارت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والابتكار في جوابها إلى أنه في إطار تنزيل المخطط الوطني لتسريع تحول منظومة التعليم العالي والبحث العلمي والابتكار «PACTE ESRI 2030»، لاسيما في محوره الاستراتيجي المتعلق بالتميز الأكاديمي، والذي يروم إجراء إصلاح بيداغوجي شامل ومندمج، تم في مرحلة أولى إصلاح نظام (الإجازة / الماستر / الدكتوراه). وفي مرحلة ثانية، ابتداء من السنة الجامعية 2023-2024. وأفادت الوزارة أنها ستواصل ورش الإصلاح البيداغوجي بالنسبة لباقي الدبلومات الوطنية، بما فيها دبلوم دكتور في الطب ودبلوم دكتور في طب الأسنان ودبلوم دكتور في الصيدلة، حيث تعتزم في هذا الإطار القيام بمجموعة من التدابير، من بينها:

- اعتماد بيداغوجية الكفاءات عوض بيداغوجية الأهداف؛
- برمجة وحدات في اللغات الأجنبية، بما فيها اللغتين الفرنسية والإنجليزية؛
- برمجة وحدات أفقية من أجل تعزيز تكوين الطالب بمهارات حياتية وذاتية ومهارات رقمية ومهارات تمكن من تنمية وتطوير رصيده الثقافي والفني؛
- تعزيز المحاكاة في التكوين الطبي؛
- اعتماد نموذج مرن يرفع من فرص النجاح في كل مرحلة من التكوين، ويتيح مد الجسور مع مسالك أخرى؛
- إرساء نظام الأرصدة القياسية للحفاظ على مكتسبات الطلبة ...

➢ مساحة محدودة مخصصة لطب الرعاية الأولية في برنامج التكوين

إن الطلاب المكونين في الطب العام مدعوون أساسا إلى الممارسة على مستوى مؤسسات الرعاية الأولية، مما يستدعي إعطاء مكانة أكبر للطب الوقائي والاجتماعي في تكوينهم. غير أن تحليل البرنامج التكويني لدبلوم الدكتوراه في الطب والأوصاف المتعلقة به تظهر أنهما يركزان على الوحدات التكوينية في التخصصات، مقابل مساحة صغيرة للطب الوقائي والاجتماعي، سواء على مستوى التكوين النظري أو التدريب العملي. ويقتصر التكوين النظري في الطب الوقائي والاجتماعي على بعض وحدات التكوين في الطب الاجتماعي لا يتعدى مجمل الحيز الزمني المخصص لها 110 ساعة وتدريب ميداني مدته 50 ساعة في إطار دورة تدريب الاستكشاف في الطب الاجتماعي.

ب. الموارد البشرية واللوجستية المخصصة للتكوين

➢ مستويات متفاوتة للتأطير البيداغوجي للطلاب

أدى التطور غير المتوافق لعدد الطلاب مع عدد الأساتذة إلى انخفاض معدل التأطير البيداغوجي للطلاب الذي انتقل من 7,2 طالبًا لكل أستاذ خلال السنة الدراسية 2010-2011 إلى ما يقارب 13 خلال السنة الدراسية 2021-2022. ويعرف معدل التأطير البيداغوجي مستويات متباينة بين الكليات، حيث يتراوح بين 9,2 و52,2 طالب لكل أستاذ. ولوحظ أدنى مستويات التأطير، بشكل أساسي على مستوى الكليات التي تم إنشاؤها حديثا.

أفادت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والابتكار في جوابها أنه في إطار تنفيذ الورش الملكي المتعلق بالحماية الاجتماعية، ومن أجل إعداد برنامج الرفع من عدد مهنيّي الصحة في أفق 2030، قامت بحصر الحاجيات من الموارد البشرية لكل كلية على أساس معدل تأطير بيداغوجي موحد يبلغ 12 طالبا لكل أستاذ في أفق 2027-2028. وفي ما يتعلق بالكليات الحديثة، أعزت الوزارة تدني معدل التأطير البيداغوجي، خاصة في السنوات الأولى، إلى محدودية عدد المناصب المالية المتوفرة سنويا مقارنة مع عدد الطلبة المسجلين سنويا. وللحد من ذلك، أفادت الوزارة أن هذه الكليات تلجأ إلى الاعتماد على هيئة تدريس تضم أساتذة غير دائمين.

➢ زيادة أعداد الطلبة في بعض الكليات وضعف استغلال الطاقة الاستيعابية في كليات أخرى

أدى الطلب المتزايد على الأطباء، الذي بدأ منذ إطلاق مبادرة تكوين 3.300 طبيب سنة 2007 والتنفيذ الجزئي للإجراءات المسطرة في إطارها، إلى زيادة عدد الطلاب على مستوى بعض الكليات، مما أدى إلى تجاوز طاقتها الاستيعابية. فعلى سبيل المثال، وصل معدل استغلال الطاقة الاستيعابية لأكثر من 167% بكلية الطب والصيدلة بمراكش و119% بكلية الطب والصيدلة بالرباط. بالمقابل، ونظرا لاعتبارات تتعلق بنقص الأطر المكونة أو التأخر في إنشاء وتشغيل المراكز الاستشفائية الجامعية (أكادير وطنجة) وعدم كفاية مواقع التدريب (وجدة وفاس)، تعرف بعض كليات الطب والصيدلة خاصة تلك حديثة الإنشاء ضعفا في استغلال طاقتها الاستيعابية وذلك بمعدلات لا تتجاوز 50%.

➢ غياب الطابع المؤسساتي لاستخدام آلية المحاكاة « Simulation » في التكوين

تكمن أهمية المحاكاة في التكوين الطبي بشكل أساسي في توفير بيئة تعليمية قريبة من الواقع، مع ضمان سلامة المرضى. وقد بادرت مجموعة من كليات الطب والصيدلة بخلق مراكز محاكاة مجهزة وقامت بتكوين أساتذتها على هذا النمط من التعلم، إلا أنه لم يتم حتى الآن إضفاء الطابع المؤسساتي على استخدام هذه الآلية البيداغوجية،

وذلك من خلال إدراجها على مستوى دفاتر المعايير البيداغوجية الوطنية، وكذا توصيفات البرامج المتعلقة بالتكوين في شعب الطب والصيدلة وطب الاسنان.

أوضحت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والابتكار في جوابها أنه تم إعطاء أهمية كبيرة للمحاكاة في التكوينات السالفة الذكر، حيث أحدثت مراكز محاكاة مجهزة بمجموعة من كليات الطب والصيدلة، كما تم تكوين الأساتذة في هذا النمط من التعلم.

ج. دراسات السلك الثالث

➢ تواجد مسلكين لولوج السلك الثالث وعدم توحيد برامج التكوين وأدوات مراقبة الطلاب وتقييمهم

يتم الولوج إلى السلك الثالث إما عن طريق مسلك الداخلية بعد النجاح في السنة الخامسة من الدراسات الطبية واجتياز مباراة، وإما عن طريق مسلك الإقامة بعد الحصول على دبلوم الدكتوراه في الطب واجتياز مباراة. وفي إطار مشروع إصلاح الدراسات الطبية لسنة 2015، تم وضع مخطط خاص بالولوج إلى السلك الثالث يجعل من كل مسلك طريقا وحيدا لتكوين نوع من الممارسين في الطب (الداخلية من أجل تكوين أساتذة مساعدين والإقامة من أجل تكوين أطباء مختصين). غير أنه، لم يتم تنزيل هذا المخطط بعد.

وفي ظل عدم تنزيل إصلاح السلك الثالث للدراسات الطبية، لم يتم إعداد دفاتر المعايير البيداغوجية الوطنية التي تسمح بتوحيد برامج التكوين على المستوى الوطني بالنسبة للتخصصات التي يشملها عرض التكوين بكليات الطب والصيدلة وكذا كليات طب الأسنان. ويظل تكوين الأطباء المقيمين، وفقًا للنصوص التنظيمية الحالية، تحت مسؤولية رئيس مصلحة بالمركز الاستشفائي الجامعي وتنسيق مدير دبلوم يتم تعيينه بشكل مشترك من قبل العميد ومدير المركز الاستشفائي الجامعي.

بشكل عام، وبخصوص الجوانب النوعية للتكوين ، أفادت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والابتكار في جوابها أنه في إطار تنزيل الورش الملكي لتعميم الحماية الاجتماعية، لاسيما الشق المتعلق بضمان الخدمات العلاجية لجميع الفئات المعنية بالتأمين الإجباري الأساسي عن المرض ومن أجل مواكبة الاستراتيجية الوطنية للارتقاء بالمنظومة الصحية، تم إحداث لجنة وطنية تضم ممثلين عن رئاسة الحكومة ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي والابتكار ووزارة الصحة والحماية الاجتماعية ووزارة الاقتصاد والمالية وكليات الطب والصيدلة وطب الأسنان. وتتلخص مهامها أساسا في بلورة اقتراحات تهم إصلاح السلك الثالث بتكوينات الطب والصيدلة وطب الأسنان، وتعزيز التعاون بين كليات الطب والصيدلة وطب الأسنان والمجموعات الصحية الترابية، وتحديد برنامج عمل مشترك، وإنجاز التداريب، وتمويل مشاريع مشتركة، ومساهمة كليات الطب والصيدلة وطب الأسنان في السياسة الصحية الجهوية.

ثالثا. الجوانب النوعية للتكوين في الدراسات التمريضية وتقنيات الصحة

تناول هذا المحور الجوانب النوعية المتعلقة بالدراسات التمريضية وتقنيات الصحة، وذلك من خلال تسليط الضوء على التطورات الرئيسية التي عرفتها هذه الدراسات، وكذا من خلال فحص المدخلات الرئيسية التي تحدد جودة عملية التكوين. وبالرغم من المجهودات التي بذلت في إطار الاصلاحات السابقة من أجل تجويد التكوين، لاتزال هنالك أوجه قصور يجب إصلاحها من أجل الرفع من القيمة النوعية للتكوين، ولا سيما تلك المتعلقة بالمناهج التكوينية، والأطر التكوينية، وأساليب التكوين.

أكدت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية في جوابها أنها تعمل بشكل مستمر على الرفع من جودة التكوين بالمعاهد العليا للمهن التمريضية وتقنيات الصحة، من خلال عدة إجراءات وتدابير، ذكرت من بينها: المراجعة بانتظام للبرامج التكوينية، وتعزيز استعمال التكنولوجيات الحديثة للتدريس بالاعتماد على المحاكاة، ومراجعة دفتر الضوابط البيداغوجية الوطنية لسلك الإجازة للمعاهد العليا للمهن التمريضية وتقنيات الصحة، استنادا على الضوابط البيداغوجية للتعليم العالي.

1. التطورات التي عرفها نمط التكوين

➢ عدم تحقيق الأهداف المتوخاة من إصلاح الدراسات التمريضية وتقنيات الصحة

تمثلت المبادئ الرئيسية التي بني عليها إصلاح الدراسات التمريضية وتقنيات الصحة في إدراج التكوينات التي تقدمها المعاهد العليا للمهن التمريضية وتقنيات الصحة في السياسة الوطنية للتعليم العالي. وقد كان من المنتظر، في إطار هذا الإصلاح، أن يتم تطوير أوجه التكامل بين المعاهد العليا للمهن التمريضية وتقنيات الصحة ومؤسسات التعليم العالي، وإقامة الجسور بين عروض التكوين، وإنشاء وتنفيذ برامج مشتركة من حيث التكوين والبحث العلمي وتعزيزها في أفق خلق مراكز وأقطاب متخصصة.

غير أنه لم يتم تنفيذ هذه الإجراءات، بسبب الانفتاح المحدود للمعاهد العليا للمهن التمريضية وتقنيات الصحة على المحيط الجامعي، وخاصة لعدم تنفيذ الاتفاقية الإطار المبرمة سنة 2015 بين وزارة الصحة ووزارة التعليم العالي.

أفادت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية في جوابها أنه في إطار مراجعة دفتر الضوابط البيداغوجية الوطنية لسلك الإجازة للمعاهد العليا للمهن التمريضية وتقنيات الصحة، تعتزم الوزارة إحداث جسور مع التكوينات التابعة لمؤسسات التعليم العالي الأخرى، وتطوير برامج تكوينية مشتركة من أجل تسهيل حركية الطلبة على الصعيدين الوطني والدولي.

وبخصوص تطوير البحث العلمي على مستوى ذات المعاهد، أشارت الوزارة إلى أنها انخرطت في مشروع يروم إحداث سلك الدكتوراه، وذلك من خلال إطلاق سلسلة من الأشغال التشاورية من أجل خلق بنيات للبحث، في أفق إحداث مركز دراسات الدكتوراه.

2. الجوانب النوعية للتكوين

➢ ضرورة تطوير تصميم وتدبير برنامج التكوين المقرر في إطار الإصلاح

يعتبر تطوير منهج برامج الدراسات نحو منهج يتوخى تطوير المهارات لدى الطلاب، من بين الإجراءات المتوخاة في إطار إصلاح دراسات التمريض وتقنيات الصحة. وباستثناء البرامج التكوينية لشعبة القبالة وماستر الصحة الجنسية والإنجابية، والتي تم صياغة البرامج المتعلقة بها سنة 2021، وذلك اعتمادا على منهجية جديدة تعتمد على المهارات، فإنه لم يتم تطوير برامج تكوين الشعب الأخرى، حيث بقيت تعتمد أساسا على منهجية مبنية على الأهداف.

أوضحت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية ضمن جوابها أنها تعتزم مراجعة الملفات الوصفية للبرامج التكوينية حسب المقاربة بالكفاءات.

➢ مستويات متفاوتة للتأطير البيداغوجي للطلبة

لوحظ تباين كبير من حيث مستويات التأطير البيداغوجي للطلاب بين المقرات الرئيسية للمعاهد العليا للمهن التمريضية وتقنيات الصحة وبين ملحقاتها. إذ بلغ متوسط التأطير البيداغوجي على مستوى المقرات الرئيسية معدل أستاذ دائم لما يقرب من 13 طالبًا، مقابل 23 على مستوى الملحقات. وقد سجلت أدنى معدلات التأطير البيداغوجي على مستوى بعض الملحقات، حيث وصلت، على سبيل المثال، إلى أكثر من 30 طالبًا لكل أستاذ في ملحقات ورزازات والناظور والصويرة.

أشارت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية في جوابها إلى أنها عملت على اعتماد آليات لتعزيز الموارد البشرية للمعاهد، خاصة من أجل تحسين نسبة التأطير، وذلك من خلال إعادة تعيين خريجي سلك الماستر للمعاهد على مستوى المعاهد التي تعاني من نقص في عدد الأطر البيداغوجية. وأضافت أنها قامت بتوظيف 300 أستاذ مساعد من أجل تعزيز أطر التدريس للمعاهد، كما تعتزم تنظيم دورات أخرى للتوظيف.

➢ غياب نظام خاص بالموظفين الذين يزاولون مهام التدريس

وفقًا للمادة 24 من المرسوم رقم 2.13.658 الصادر في 30 سبتمبر 2013 المتعلق بالمعاهد العليا للمهن التمريضية وتقنيات الصحة، تتكون هيئة الأطر التدريسية من أساتذة باحثين دائمين، وأساتذة يتقاضون تعويضات عن الدروس، وموظفون يمارسون مهام تدريسية. ومن أصل 627 أستاذا، المشكلين لهيئة التدريس بهذه المعاهد سنة 2022، بلغ عدد الموظفين الذين يمارسون مهام تدريسية 562 موظفا، أي أكثر من 89% من إجمالي عدد الأطر التدريسية. وعلى عكس الأساتذة الباحثين الدائمين، لا تخضع هذه الفئة من الأطر التدريسية إلى نظام يحدد بشكل واضح مسؤولياتها وكذا عدد ساعات التدريس النظامية الخاصة بها.

أفادت رئاسة الحكومة في جوابها أن وزارة الصحة منكبة على اصلاح شمولي للدراسات الطبية، سواء الجوانب التعليمية أو التنظيمية، بهدف التوافق مع المعايير الدولية في هذا المجال.

وأوضحت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية في جوابها أنها تعتزم إحداث نظام خاص بالموظفين المزاولين لمهام التدريس على مستوى المعاهد، وذلك بتشاور مع الفرقاء الاجتماعيين.

رابعا. حكامة منظومة التكوين

تم تحليل حكامة التكوين في مهن الصحة، من خلال تقييم نجاعة الآليات التي تم وضعها من أجل تنسيق عمل الفاعلين. وقد تبين أن تواجد عدد كبير من المؤسسات المشاركة في عملية تكوين الاطر الصحية والتي تخضع لوصاية وزاريتين مختلفتين، إلى جانب صعوبات التنسيق في ما بين المؤسسات، يؤثر سلبًا على حكامة نظام التكوين في مهن الصحة.

◄ الوصاية المزدوجة على منظومة التكوين

تخضع منظومة التكوين في المهن الصحية، بكل مكوناتها، إلى وصاية قطاعين وزاريين مختلفين في تنظيم الدراسات وفي قيادتها على المستويين الوطني والمحلي. فمن جهة، يشرف القطاع الوزاري المكلف بالتعليم العالي على الجامعات التي تنتمي إليها الكليات، ومن جهة أخرى، يمارس القطاع الوزاري المكلف بالصحة، الذي تنتمي إليه المعاهد العليا للمهن التمريضية وتقنيات الصحة، الوصاية على المراكز الاستشفائية الجامعية.

هذا الإطار المؤسساتي يضع التكوين في المهن الصحية أمام جهات فاعلة مختلفة، وذات أنظمة قانونية ومهام وهيئات حكامة ووصاية مختلفة. وعلى الرغم من أن القطاعان يشاركان بشكل مباشر أو غير مباشر في التكوين، إلا أن مسؤولياتهم ليست محددة بوضوح في هذا المجال مما يجعل من الصعب تنسيق الرؤى لدى الفاعلين وذلك في غياب نظام حكامة مندمج في مجال التكوين.

◄ آليات غير كافية للتنسيق المحلي للفاعلين

في إطار يتسم بتعدد الفاعلين المشاركين في التكوين، فإن وضع آليات للتنسيق يبقى ضروريا لتنظيم مهامهم في مجال التكوين وضمان ظروف جيدة لسير هذه العملية. إلا أن آليات التنسيق القائمة تبقى غير كافية وذات فعالية محدودة. وعلى الرغم من أن القانون رقم 80-37 المتعلق بالمراكز الاستشفائية نص على تمثيلية بعض مؤسسات التكوين في هيئات حكامة المراكز الاستشفائية الجامعية، فإن هذه التمثيلية تنحصر في عمداء كليات الطب والصيدلة وعمداء كليات طب الأسنان (ممثلون في مجالس إدارات المراكز الاستشفائية الجامعية)، وتستثني مديري المعاهد العليا للمهن التمريضية وتقنيات الصحة.

بالإضافة إلى ذلك، فإن النطاق العام للمرسوم رقم 2.01.2328 المؤرخ في 4 يونيو 2002، والمتعلق بتحديد تكوين مجالس المؤسسات الجامعية، وطريقة تعيين أو انتخاب أعضائها، وطرق عملها، لا يجعل من مدير المركز الاستشفائي الجامعي عضوًا بحكم وظيفته في مجالس كليات الطب والصيدلة وكليات طب الأسنان.

وعلى الرغم من العلاقات القائمة بين كليات الطب والصيدلة وكليات طب الأسنان والمعاهد العليا للمهن التمريضية وتقنيات الصحة والمراكز الاستشفائية الجامعية التي تشترك في مهمة التكوين والبحث، الا أن هذه العلاقات لا تخضع لإطار قانوني يحدد آليات لتنسيق سياساتهم التكوينية.

> أشارت رئاسة الحكومة في جوابها إلى أنه في إطار الاتفاقية الإطار المذكورة أعلاه، تم خلق لجنة مشتركة بين الأطراف الموقعة على الاتفاقية، والتي من مهامها مواكبة الإصلاح الشامل للدراسات الطبية، وتحسين تنسيق إدارة التكوين.
>
> كما أفادت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية في جوابها أنه بناء على القانون رقم 22-08 المتعلق بالمجموعات الصحية الترابية، فإن مدراء المعاهد هم أعضاء بمجلس الإدارة لهذه المجموعات.

خامسا. تخطيط التكوين وملاءمته

يعد التخطيط آلية أساسية لملائمة التكوين مع الاحتياجات من المهنيين الصحيين. وقد تم التطرق إلى أسس هذا التخطيط، لا سيما في ما يتعلق بالآليات الموضوعة لتحديد الاحتياجات ومدى ملاءمة التكوين مع هذه الاحتياجات. ولضعف هذه الآليات آثار سلبية على عملية تخطيط عرض التكوين من أجل توفير التخصصات المطلوبة. كما أن الآليات الحالية لا تساعد في ضبط توجيه الطلاب، وخاصة في شعبة الطب، نحو التخصصات ذات الأولوية بالنسبة للمنظومة الصحية، وكذا نحو القطاع العام الذي يعاني من العجز في هذه التخصصات.

◄ معرفة محدودة للاحتياجات من الأطباء الاختصاصيين

يفترض أن يعتمد تكوين الأطباء الاختصاصيين على مبادئ توجيهية لتلبية احتياجات المواطنين. غير أن البيانات المتاحة عن العجز في الموارد البشرية للمنظومة الصحية تعطي فقط تقديرا كميا لهذا الأخير بناء على الحد الأدنى لكثافة مهنيي الصحة الذي حددته منظمة الصحة العالمية. هذه المعرفة الكمية المحدودة للعجز والتي لا تعطي الأهمية الكافية للاحتياجات النوعية من الأطباء الاختصاصيين، تجعل من الصعب وضع رافعات مناسبة على مستوى نظام التكوين، بهدف توجيه الطلبة المقيمين نحو التخصصات التي تعرف عجزا أكبر.

ويرجع هذا الوضع بصفة جزئية إلى غياب بيانات وبائية عن السكان، وإلى غياب نظام معلومات صحي قادر على إنتاج معطيات دقيقة بناءً على البيانات الواقعية، من أجل وضعها رهن إشارة جميع الأطراف المعنية بهدف تخطيط وتنظيم تكوين الطلبة المقيمين.

➢ طب الأسرة مكون لم يستثمر بعد في نظام التكوين الطبي

يعتبر التكوين في طب الأسرة أحد المكونات المهمة في الإصلاح المتعلق بالدراسات الطبية، الذي بدأ سنة 2015، والذي أقر بإحداث تخصص طب الأسرة عبر إضافة سنتين من التكوين بعد الحصول على دبلوم الدكتوراه في الطب. كما أن البرنامج الحكومي 2021-2026، في شقه المتعلق بالصحة، أفرد مكانًا مركزيًا لطب الأسرة كحجر الزاوية في تنفيذ المسار المنسق للعلاج وأحد الإجراءات التي اعتمد عليها الإصلاح الشامل للمنظومة الصحية.

ومع ذلك، وبصرف النظر عن مسلك "صحة الأسرة وصحة المجتمع" بالمدرسة الوطنية للصحة العمومية، والذي يمارس خريجوه، وفقًا للملف التوصيفي للمسلك، وظيفة طبيب الأسرة، فإن طب الأسرة لم يتم مأسسته على مستوى عرض التكوين الطبي لكليات الطب والصيدلة.

ويرجع هذا الوضع بشكل رئيسي إلى عدم وجود تعريف واضح لهذا المكون والتكوين المرتبط به من خلال نص قانوني ينظم التكوين في طب الأسرة، بالإضافة إلى غياب رؤية موحدة لتنزيله من طرف القطاعين الوزاريين المعنيين (التعليم العالي والصحة).

➢ تحديث قائمة التخصصات وملاءمتها للحاجيات

يحدد المرسوم رقم 2-92-182 المؤرخ في 14 ماي 1993 المتعلق بتحديد نظام الدراسات والامتحانات لنيل دبلوم التخصص في الطب، قائمة التخصصات الطبية ومدد دراستها. وفي هذا الإطار، ومن أجل الملاءمة المستمرة للتكوينات لتطور الحاجيات، يخول هذا المرسوم للسلطة الحكومية المكلفة بالتعليم العالي إمكانية تعديله أو تكميله، حسب الاقتضاء.

ولم يتم إجراء أي تعديل على هذا المرسوم منذ سنة 2004، حيث ظلت قائمة التخصصات الطبية شبه ثابتة منذ ذلك التاريخ. وفي غياب تأطير ملائم وإجراءات تحدد المعايير التي تبرر إضافة تخصصات جديدة أو حذف أخرى ووتيرة هذا التحديث، فقد لوحظ أنه، خلال الفترة الممتدة بين 2015 و2021، تم حذف بعض التخصصات وتمت إضافة أخرى دون تقديم أدلة داعمة ومبررة.

➢ تكوين الأطباء المتخصصين يهيمن عليه المتطوعون على حساب المتعاقدين

يوضح تحليل تطور عدد الخريجين من الأطباء المتخصصين خلال الفترة 2015-2022 الاتجاه نحو ارتفاع عدد الخريجين الذين يتم فتح مناصبهم بالتطوع على حساب المتعاقد معهم. وتجدر الإشارة إلى أنه خلال الفترة 2015-2018، كان الخريجون المتعاقدون (1613 طبيب) يمثلون، أكثر من ضعف الخريجين المتطوعين (700 طبيب). غير أنه خلال الفترة الممتدة بين 2019 و2022، أضحى عدد الخريجين المتطوعين (1.796 طبيب) يفوق عدد الخريجين المتعاقد معهم (1.086 طبيب).

ويرجع هذا التطور إلى تفضيل المرشحين المقيمين لشغل مناصب تطوعية تخول لهم العمل بعد التخرج في القطاع الخاص على حساب مناصب التعاقد الموجهة للعمل بالقطاع العام. فقد أصبح التعاقد أقل جاذبية لدرجة أنه عندما يتم الإعلان عن نتائج مباراة الإقامة، تظل بعض المناصب شاغرة ويتم التباري عليها مجددا في إطار مباراة للمناصب التطوعية. ومن شأن هذه الوضعية تكريس خصاص الأطباء الاختصاصيين في المستشفيات العمومية.

➢ انخفاض متزايد في نسبة المتعاقدين في التخصصات ذات الأولوية

لوحظ أن عدد الخريجين المتعاقدين في التخصصات ذات الأولوية يتجه نحو الانخفاض حيث انتقل عددهم من 252 طبيبا مختصا سنة 2017 إلى 136 سنة 2022 أي بنسبة انخفاض وصلت إلى 46%. ويتعلق هذا الأمر بشكل خاص بالتخصصات الطبية، مثل التخدير والإنعاش والأمراض المعدية وطب الأطفال وأمراض الكلي والتنفس والطب النفسي والفحص بالأشعة. وفي ما يتعلق بالتخصصات الجراحية، أثر هذا الانخفاض بشكل خاص على تخصص جراحة العظام والمفاصل. وفي المقابل، عرفت تخصصات أخرى، وهي الجراحة العامة وأمراض النساء والتوليد، ارتفاعا طفيفا في أعداد الخريجين.

> أكدت رئاسة الحكومة في جوابها أنه سيتم في إطار اصلاح النظام الصحي الوطني، تطوير الخرائط الصحية الجهوية باعتبارها أدوات رئيسية لتخطيط وتنظيم العرض الصحي في القطاع العام، بهدف التوزيع العادل لهذا العرض من حيث المستشفيات، ولكن أيضا من حيث اليد العاملة في المجال الصحي، والحد من الاختلالات في التوازن على المستوى الترابي، وبين المجال القروي والمجال الحضري، وبين القطاع العام والقطاع الخاص.

بناء على ما سبق، وبالنظر إلى مجموع النقائص التي تم الوقوف عليها، يتضح أنه من الصعب أن تتمكن منظومة التكوين الأساسي في مهن الصحة، في وضعها الحالي، من الاستجابة للاحتياجات المتزايدة والمتنوعة للمنظومة الصحية. ومن أجل النهوض بالتكوين الأساسي في مهن الصحة، يوصي المجلس الأعلى للحسابات رئاسة الحكومة والوزارة المكلفة بالتعليم العالي والوزارة المكلفة بالصحة بوضع نظام حكامة يضمن التنسيق بين جميع الأطراف وتوفير نظام تكوين فعال مجهز بأنظمة رصد ومراقبة قطاعية وهندسة بيداغوجية قادرة على تطويره، وذلك من أجل تلبية الاحتياجات النوعية الحالية والمستقبلية للمنظومة الصحية من الأطر.

كما يوصي الأطراف الموقعة للاتفاقية الإطار لتعزيز كثافة مهنيي الصحة 2022-2030، ولاسيما القطاعات الوزارية المكلفة بالتعليم العالي والصحة والمالية، كل حسب اختصاصه، بما يلي:

- مواصلة الجهود لزيادة القدرة التكوينية لمنظومة التكوين في مهن الصحة كما سطر له في الاتفاقية الإطار من أجل الوصول إلى الأهداف المتوخاة؛
- وضع آليات لضبط التوزيع المجالي للخريجين الجدد من الأطر الصحية من أجل تغطية متكافئة لساكنة جميع الجهات.

ويوصي المجلس القطاعات الوزارية المكلفة بالتعليم العالي والصحة بالتالي:

- تسريع وتيرة التغطية المجالية بمؤسسات التكوين في المهن الصحية (كليات الطب والصيدلة وكليات طب الأسنان، والمستشفيات الجامعية، والمعاهد العليا للمهن التمريضية وتقنيات الصحة)؛
- وضع وتنفيذ إصلاح شامل للتكوين في مهن الصحة يعتمد بشكل خاص على الأهداف الرئيسية المتوخاة من مشاريع الإصلاحات السابقة مع مراعاة خصوصيات هذه التكوينات؛
- اعتماد آليات فعالة لتوجيه تدفق الطلاب نحو القطاع والاختصاصات التي تعاني أكثر من العجز؛
- تكريس طب الأسرة في المنظومة الصحية ومنظومة التكوين.

كما يوصي المجلس القطاع الوزاري المكلف بالصحة بوضع نظام لتحديد الاحتياجات من العاملين الصحيين من أجل توفير بيانات واقعية ونوعية عن هذه الاحتياجات وكذا توزيعها المجالي.

التكفل بالنساء الحوامل على وشك الولادة وبالمواليد الجدد:
من أجل ضمان نتائج في مستوى التطلعات المنشودة

شكلت صحة الأم والطفل موضع اهتمام عالمي وإحدى الرهانات الأساسية للصحة العامة لعدة عقود، حيث يعتبر معدل وفيات الأمهات والأطفال حديثي الولادة أحد مؤشرات قياس التنمية البشرية والاجتماعية للدول. وقد انخرط المغرب، منذ سنة 2000، في تنفيذ أهداف الألفية للتنمية، حيث التزم، في أفق سنة 2015، بخفض معدل وفيات الأمهات من 332 إلى 83 حالة وفاة لكل 100 ألف مولود حي، وبخفض معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة من 76 إلى 25 حالة وفاة لكل ألف مولود حي. كما انخرط المغرب، منذ سنة 2017، في تحقيق أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة خاصة في ما يتعلق بالقضاء، في أفق سنة 2030، على الوفيات الممكن تفاديها بالنسبة للرضع حديثي الولادة والأطفال دون سن الخامسة.

وفي هذا الشأن، تم إجراء ثلاثة عشر مهمة رقابية على مستوى عشر جهات بالمملكة، بهدف فحص الإطار الخاص بالمؤسسات الصحية المتعلقة بالتكفل بالنساء الحوامل على وشك الولادة وبالمواليد الجدد، بما في ذلك ثلاثة مراكز استشفائية جامعية (ابن سينا بالرباط وابن رشد بالدار البيضاء ومحمد السادس بمراكش). ولهذه الغاية، تمت (1) دراسة تطور المؤشرات الرئيسية لأداء المؤسسات الصحية على المستوى المحلي والجهوي والوطني، و(2) التحقق من فعالية إطار الحكامة والنظام المعلوماتي، و(3) ملاءمة وتوزيع الموارد والوسائل المتاحة لهذه المؤسسات، و(4) ظروف التكفل بالنساء الحوامل على وشك الولادة وبالمواليد الجدد.

أولا. مؤشرات الأداء المتعلقة برعاية النساء الحوامل على وشك الولادة والمواليد الجدد

منذ سنة 2008، وضعت الوزارة المكلفة بالصحة استراتيجيات وخطط عمل (استراتيجيات 2008-2012 و2012-2016 و2017-2019 ورؤية 2020 ومخطط الصحة 2025) تهدف إلى الحد من وفيات الأمهات والأطفال. وقد أتاح ذلك على وجه الخصوص تعزيز وتوسيع العرض الصحي العمومي الخاص بالولادة، وكذا تحسين رعاية النساء الحوامل على وشك الولادة والمواليد الجدد. وقد تبين أن المؤشرات الخاصة بهذا المجال قد تحسنت، لكن جلها لم يرق بعد لبلوغ الأهداف المنشودة. كما أن عدم توفر معلومات موثوقة تخص هذه المؤشرات لا يسمح بالتعرف على الصورة الحقيقية لعمليات التكفل بالنساء الحوامل على وشك الولادة والمواليد الجدد مما قد يحول دون اتخاذ التدابير والإجراءات التصحيحية الملائمة.

➢ نتائج مشجعة بشكل عام

حقق المغرب بفضل الجهود المبذولة، لا سيما خلال العقدين الماضيين، تقدما ملموسا في مجال صحة الأم والطفل، خصوصا في ما يتعلق بخفض وفيات الأمهات والرضع حديثي الولادة. فوفقاً للمسوحات الوطنية حول السكان وصحة الأسرة التي أجرتها الوزارة المكلفة بالصحة (مسوحات يعود آخرها إلى سنة 2018)، فقد انخفض معدل وفيات الأمهات من 112 لكل 100.000 مولود حي خلال الفترة 2009-2010، إلى 72 خلال الفترة 2015-2016 (مسح سنة 2018). وينطبق الشيء نفسه على نسبة وفيات الأطفال حديثي الولادة التي انتقلت خلال نفس الفترة من 21,7 لكل 1.000 ولادة حية إلى 13,6.

كما أظهرت المسوحات المذكورة تحسنا ملموسا في المؤشرات المتعلقة بصحة الأم والطفل، لا سيما من حيث عدد الفحوصات ما قبل الولادة التي بلغت 88,5% سنة 2018 مقابل 77,1% سنة 2011، ومؤشر التوليد تحت إشراف أطر مؤهلة، والذي انتقل من 74% سنة 2011 إلى 86,6% سنة 2018، في حين ظل المؤشر المتعلق بفحوصات ما بعد الولادة مستقرا في مستوى محدود لم يتجاوز 22% سنة 2018.

➢ تباينات في نسب انخفاض معدل وفيات الأمهات والمواليد تستلزم إيلاء العناية اللازمة للمحددات الاجتماعية للصحة وتحسينها

تعرف نسبة انخفاض معدل وفيات الأمهات والمواليد الجدد تباينات حسب المستوى المعيشي والتعليمي، وخاصة بين الوسط الحضري والقروي. فوفقًا لمسح سنة 2018، بلغ معدل وفيات الأمهات 111 لكل 100.000 مولود حي في المناطق القروية مقابل 44 في المناطق الحضرية، أي بفارق يقارب ثلاثة أضعاف. ويلاحظ هذا الفرق كذلك على مؤشر وفيات الأطفال حديثي الولادة، والذي بلغ 11,2 في المناطق الحضرية، مقابل 16,3 في المناطق القروية.

أكدت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية في جوابها أن نتائج المسح الوطني لسنة 2018 أظهرت تباينا بين الوسط القروي والحضري في ما يخص خفض معدل وفيات الأمهات والأطفال حديثي الولادة رغم تحسن العرض الصحي بالعالم القروي. كما أضافت الوزارة أن خفض هاته الوفيات يبقى رهينا بإيلاء الاهتمام اللازم بالمحددات الاجتماعية للصحة وتحسينها.

ثانيا. إطار الحكامة والنظام المعلوماتي

يهدف هذا المحور إلى التحقق من تنزيل وتفعيل إطار الحكامة، المحدد في النصوص القانونية المنظمة لقطاع الصحة، بالإضافة الى وضع نظام معلوماتي فعال، وذلك بغية توفير الرعاية الطبية الضرورية للنساء الحوامل على وشك الولادة والمواليد الجدد والتتبع المنتظم لمؤشرات أدائها. وقد اتضح أن إطار الحكامة بقي مقتصرا على النصوص القانونية المنظمة له، حيث لم يتم إحداث جل هيئاته وآلياته، وحتى المحدث منها لم يتم تفعيله، مما حد من أثره على عمليات التكفل بالنساء الحوامل على وشك الولادة وبالمواليد الجدد. كما أن النظام المعلوماتي المسخر لتتبع هذه العمليات أصبح متجاوزا حيث لا يمكن من جمع المعطيات الضرورية واستغلالها لاستخراج بيانات موثوقة تساعد على اتخاذ القرارات اللازمة في الوقت المناسب.

➢ ضرورة إعداد وتنزيل آليات التخطيط

يعاني تخطيط عرض العلاجات المتعلقة بالتكفل بالنساء الحوامل على وشك الولادة وبالمواليد الجدد، بشكل كبير، من التأخير في تنزيل الآليات الرئيسية المنصوص عليها في القانون الإطار رقم 34.09 الخاص بالمنظومة الصحية وبعرض العلاجات. ويتعلق الأمر بالخريطة الصحية، والمخططات الجهوية للعرض الصحي، وعقود البرامج، وخطط العمل الجهوية ومشاريع المؤسسات الاستشفائية.

وهكذا تعرف عملية وضع وتنفيذ المخططات الجهوية لعرض العلاجات، والتي تشكل أداة لتخطيط وتنظيم عرض العلاجات على المستوى الجهوي، صعوبات مرتبطة بالتأخر في موافقة اللجن الجهوية لعرض العلاجات على هذه المخططات من ناحية، وبعدم موافقة الوزارة المكلفة بالصحة على المخططات الجهوية لعرض العلاجات المقدمة من ناحية أخرى (جهات الرباط ـ سلا ـ القنيطرة ودرعة ـ تافيلالت وسوس ـ ماسة وبني ملال ـ خنيفرة).

كما لوحظ غياب وضع خطط العمل الجهوية، التي تمكن من برمجة الوسائل الكفيلة بتنزيل المخططات الجهوية لعرض العلاجات، على مستوى بعض الجهات (درعة ـ تافيلالت) أو عدم تنفيذها في جهات أخرى (بني ملال ـ خنيفرة والرباط ـ سلا ـ القنيطرة). كما تبين أن بعض مشاريع المؤسسات الاستشفائية التي تحدد، خلال مدة زمنية محددة، التوجهات والأهداف العامة للمؤسسة في ميادين التطبيب والتمريض والتكوين والتدبير والنظام المعلوماتي، تولي أهمية محدودة لتحسين الخدمات الطبية الموجهة للتكفل بالنساء الحوامل على وشك الولادة وبالمواليد الجدد، حيث أنها لا تتطرق لكافة الجوانب المتعلقة بهذه الخدمات بصفة مباشرة ومفصلة. ويتعلق الأمر على سبيل المثال بالمراكز الاستشفائية الإقليمية بوجدة وبوعرفة والناظور والخميسات والمركز الاستشفائي الجهوي للداخلة.

كما أنه لم يتم إنجاز بعض الإجراءات المتعلقة برعاية النساء الحوامل على وشك الولادة وبالمواليد الجدد، المبرمجة في إطار مشاريع المؤسسات الاستشفائية ونذكر منها على الخصوص، إحداث قاعات جراحية خاصة بمستعجلات النساء الحوامل على وشك الولادة، وإحداث وحدات جهوية خاصة بالتكفل بالرضع حديثي الولادة وبالخدج، وكذا إحداث حضانات تتكفل بالرضع خاصة بالنسبة للنساء اللائي يلدن بعمليات قيصرية. ويتعلق الأمر على سبيل المثال بالمراكز الاستشفائية الإقليمية بسلا والناظور والخميسات. وقد لوحظ أيضا غياب وضع مشاريع المؤسسات على مستوى المركز الاستشفائي الجامعي بمراكش، خلال سنوات 2014 و2020 و2021.

➢ غياب نظام معلوماتي لضمان ضبط شامل للمؤشرات المتعلقة بصحة الأم والطفل

في ظل غياب نظام معلوماتي شامل ودقيق للحالة المدنية، يتم عموما الاعتماد في ضبط مؤشرات الأداء المتعلقة بصحة الأم والطفل، ولا سيما تلك المتعلقة بوفيات الأمهات، على المسوحات الدورية التي تقوم بها الوزارة المكلفة بالصحة، علما أن المادة 17 من القانون رقم 34.09 تنص على إحداث منظومة إعلامية صحية وطنية تتولى جمع ومعالجة واستغلال كل المعلومات الأساسية المتعلقة بالمؤسسات الصحية العامة والخاصة وبأنشطتها وبمواردها وتقييم حجم وجودة العلاجات التي تقدمها.

إضافة إلى ذلك وعلى الرغم من أهمية هذه المسوحات، فإنها لا تشكل الوسيلة الأنسب لتتبع مؤشرات صحة الأم والطفل، خاصة في ما يتعلق بوفيات الأمهات والرضع حديثي الولادة. فهي عبارة عن مسوحات دورية تبنى غالبا على معطيات متجاوزة وغير محينة. فعلى سبيل المثال، اعتمد مسح سنة 2018 على معطيات سنة 2016، في حين أن تتبع صحة الأم والطفل، كما هو الشأن لباقي المعطيات الصحية، ينبغي أن يكون منتظما بناء على معطيات

محينة يتولى نظام معلوماتي جمعها ومعالجتها. كما تجدر الإشارة إلى أن النظام المعلوماتي لتتبع وفيات الأمهات، الذي وضعته الوزارة المكلفة بالصحة سنة 2009، لا يسمح سوى بتحديد جزئي للوفيات وذلك بنسبة 45% فقط سنة 2015.

ومن شأن محدودية شمولية المعلومات ودقتها وموثوقيتها أن تؤثر على المعرفة الدقيقة للوضع الحقيقي لمستوى رعاية النساء الحوامل على وشك الولادة والمواليد الجدد، وبالتالي على تحديد وتنفيذ التدابير التصحيحية المناسبة.

> أفادت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية في جوابها أنها وضعت نظاما لرصد وتدقيق وفيات الأمهات منذ 2009، وعملت على رقمنة هذا النظام منذ 2013 عبر تطبيق معلوماتي. وأضافت الوزارة أنه تمت مراجعة هذا النظام وتحيينه برسم سنة 2021 ويتم العمل على تعميم تنزيله على مستوى جميع جهات المملكة، مع الإشارة إلى إدراج تدقيق وفيات الأطفال حديثي الولادة بنظام الرصد منذ 2017. وأوضحت الوزارة أن هذا النظام يروم بشكل أساسي افتحاص وفيات الأمهات والأطفال حديثي الولادة بغية تحديد الأسباب الرئيسية لهاته الوفيات واتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة، وأنه يمكن من بلورة الاستراتيجيات وخطط العمل للقضاء على الوفيات الممكن تفاديها.

➢ ضرورة تعزيز نظام الإبلاغ لتوفير المعلومات الاستشفائية اللازمة

تم الوقوف على بعض الاختلالات في ما يخص المعلومات المرتبطة بالتكفل بالمرأة على وشك الولادة والرضع حديثي الولادة وذلك، على سبيل المثال لا الحصر، على مستوى المؤسسات الصحية المتواجدة بجهات الرباط - سلا - القنيطرة وبني ملال - خنيفرة وسوس - ماسة. وتتجلى هذه الاختلالات أساسا في عدم التحكم في المعلومة الاستشفائية، الناتج عن صعوبة توفير المعلومات من الوحدات الاستشفائية الأولية ومراكز الولادة، وكذا عن الأعطاب المتكررة في التطبيقات المعلوماتية المستعملة، وغياب تسيير صارم للأرشفة، وعن نقص الموارد البشرية المرصودة لتسيير المعلومات ومراقبة صلاحيتها.

ثالثا. الوسائل والموارد

شمل فحص الموارد والوسائل المتاحة للمؤسسات الاستشفائية، اللازمة لتوفير الرعاية المناسبة للنساء الحوامل على وشك الولادة وللمواليد الجدد، المباني والمعدات التقنية والموارد البشرية والتجهيزات والأدوية واللوازم الطبية. وقد لوحظ أن جل المباني والبنيات التحتية لمستشفيات ودور الولادة تحيد عن المعايير المرجعية التي وضعتها الوزارة المكلفة بالصحة. كما أن هذه المؤسسات تشكو من نقص حاد في الموارد البشرية والمعدات الطبية، وغالبا ما لا يتم تزويدها بما يكفي لسد حاجياتها من الأدوية والمستلزمات الطبية الضرورية. وتحول هذه النقائص، بصفة عامة، دون الاستغلال الرشيد والأمثل لهذه المؤسسات، كما تحد، على وجه الخصوص، من فعالية ونجاعة خدماتها المتعلقة برعاية النساء الحوامل على وشك الولادة والمواليد الجدد.

1. المباني والبنيات التحتية

تم تسجيل أوجه قصور ملحوظة على مستوى المباني والبنيات التحتية، التي تضم مستشفيات ودور الولادة، بالمقارنة مع المعايير التي وضعتها الوزارة المكلفة بالصحة في هذا الإطار.

➢ ضرورة ملاءمة تصميم المباني للمعايير المعمول بها

تبين عدم ملاءمة تصميم بعض المباني للمعايير المعمول بها في هذا الشأن، حيث تم الوقوف على صعوبات في ولوج النساء على وشك الولادة ومهنيي الصحة إلى بعض مصالح ودور الولادة كما هو الحال على سبيل المثال بالمركز الاستشفائي الجهوي الداخلة - وادي الذهب، حيث لا يوجد مدخل خاص بالمستعجلات منفصل عن المدخل الرئيسي للمستشفى، وكذا بالمركز الاستشفائي الإقليمي بسلا الذي لا يتوفر على مصلحة استقبال خاصة بالنساء الحوامل مما يضطرهن إلى المرور عبر قسم المستعجلات، وكذلك الأمر بالنسبة لدار الولادة بعين عودة التي لا تتوفر على قاعة خاصة بإيواء النساء الحوامل في فترة المخاض بانتظار مرورهن إلى قاعة الولادة.

كما لا تحترم بنايات مستشفيات الولادة ببعض المؤسسات الصحية (مستشفى الولادة السويسي والمركز الاستشفائي الجامعي ابن رشد) المعايير المعمول بها من حيث فصل الممرات الخاصة بتدفقات المرضى، وكذا "مبدأ التحرك إلى الأمام" الذي يهدف إلى ضمان تيسير المرور، خاصة في حالة الاستعجال، وكذا حفظ خصوصيات المرأة الحامل على وشك الولادة. ويسبب هذا الوضع ازدحام المرتفقين أمام باب المستشفى، في غياب مكان مخصص لاستقبالهم.

علاوة على ذلك، لوحظ أن عدد غرف الولادة، بقسم الولادة بالمركز الاستشفائي الجامعي لمراكش، غير كافٍ مقارنة بعدد الولادات، الأمر الذي لا يسمح بتوفير غرف، خلال مرحلة المراقبة ما بعد الولادة، للأمهات اللائي وضعن. ويعتبر ذلك مخالفا لما ينص عليه الإطار المرجعي الذي وضعته الوزارة المكلفة بالصحة بالنسبة للمؤسسات التي تتكفل بالنساء الحوامل على وشك الولادة، والذي يؤكد على ضرورة بقاء الأمهات اللائي وضعن في غرف الولادة حتى يتم نقلهن إلى أجنحة الاستشفاء. كما لوحظ عدم توافق مساحة غرفة الرضع حديثي الولادة (8 متر مربع) والمساحة التي ينص عليها الإطار المرجعي المذكور بالنسبة للمراكز الاستشفائية الجامعية وهي 40 متر مربع.

➢ افتقار مؤسسات للولادة للمكونات الأساسية للتكفل بالنساء الحوامل على وشك الولادة وبالمواليد الجدد

تفتقر عدة مؤسسات للولادة للمرافق والوحدات اللازمة للتكفل المناسب بالنساء الحوامل على وشك الولادة وبالمواليد الجدد، مثل الغرف الخاصة بالفحوصات، وغرف العمليات الخاصة بالتوليد (لاسيما المراكز الاستشفائية الإقليمية لكل من إنزكان وتارودانت وسيدي سليمان، ومستشفيات القرب في الرماني وتيفلت وسوق الأربعاء) والحضانات (لاسيما المركز الاستشفائي الجهوي لأكادير والمراكز الاستشفائية الإقليمية لكل من إنزكان وتارودانت) وأماكن خاصة بالمشيمة (لاسيما مستشفيات ودور الولادة بجهات الشرق وبني ملال - خنيفرة وسوس - ماسة).

إضافة إلى ذلك، تفتقر غرفة العمليات، بالمركز الاستشفائي الجامعي لمراكش، إلى العديد من المكونات التي نص عليها الإطار المرجعي سالف الذكر، لاسيما وحدة الرضع حديثي الولادة، ومخرج مخصص للغسيل، ومخرج مخصص للنفايات، وقاعة لإزالة التلوث (salle de décontamination).

➢ محدودية الطاقة الاستيعابية للأسرة على مستوى العديد من المؤسسات الاستشفائية

تفتقر العديد من المؤسسات الاستشفائية (أكثر من 40 مؤسسة) التي تمت زيارتها إلى العدد الكافي من الأسرة اللازمة للتكفل المناسب بالنساء الحوامل على وشك الولادة والمواليد الجدد وذلك لتلبية الطلب على الخدمات الصحية المقدمة من طرف هذه المؤسسات، كما هو الشأن بالنسبة للمركز الاستشفائي الجهوي بوجدة والمراكز الاستشفائية الإقليمية للقنيطرة وسيدي سليمان والخميسات وإنزكان. ويؤدي هذا الوضع إلى تحويل عدد من الحالات الوافدة إلى مؤسسات أخرى، الأمر الذي قد يؤثر سلبا على وضعها الصحي.

أما في ما يتعلق بمستشفيات الولادة التابعة للمراكز الاستشفائية الجامعية، فتشكل حالات النساء الحوامل التي تتم إحالتها من مراكز استشفائية أخرى نسبا مهمة بلغت، على التوالي، 34% و70% بالمراكز الاستشفائية الجامعية لابن سينا (6.717 حالة) وابن رشد (5.500 حالة) برسم سنة 2019. وينتج عن هذا التدفق تجاوز نسبة الملء التي نص عليها الإطار المرجعي لمستشفيات الولادة (75% - 80%)، وكذا الطاقة الاستيعابية لهذه المراكز. فعلى سبيل المثال، بلغ متوسط ملء جناح الولادة في المركز الاستشفائي الجامعي بمراكش نسبة 146% سنة 2022 و208% سنة 2018.

➢ وجوب الحصر الدقيق المباني المخصصة لرعاية النساء على وشك الولادة والمواليد الجدد وتعزيز صيانتها المباني وفق برنامج يستحضر الأولويات

في غياب الصيانة الدورية المنتظمة، لوحظ تدهور حالة بعض المباني والبنى التحتية المخصصة لرعاية النساء الحوامل على وشك الولادة والمواليد الجدد بمجموعة من المراكز الاستشفائية ودور الولادة، حيث تعاني، على الخصوص، وبصفة متكررة من التسربات المائية المترتبة عن اهتراء شبكة الصرف الصحي ومن الانقطاعات المتكررة للكهرباء، كما هو الشأن بالنسبة لتلك التابعة لجهة الرباط - سلا - القنيطرة (كمستشفى الولادة بالقنيطرة، ودور الولادة بالصخيرات وعين عودة) وجهة بني ملال - خنيفرة (المركز الاستشفائي الجهوي ومستشفى واد زم ودار الولادة أفورار) وجهة سوس - ماسة (كالمراكز الاستشفائية لإنزكان وتارودانت، ومستشفى أولاد تايمة ودور الولادة في آيت عميرة وآيت ملول).

كما تعاني المراكز الاستشفائية الجامعية، خصوصا مركز ابن رشد بالدار البيضاء ومركز محمد السادس بمراكش، من تدهور المباني وغرف العمليات التي تعاني، على الخصوص، من تعطل شبكة معالجة وتكييف الهواء.

➢ غياب التجهيزات التقنية الكافية على مستوى بعض المؤسسات الصحية

تفتقر مرافق الولادة ببعض المؤسسات الصحية إلى مجموعة من التجهيزات التقنية الضرورية. ويتعلق الأمر على سبيل المثال، بشبكات توزيع السوائل الطبية على مستوى المركزين الاستشفائيين الجهويين للداخلة والراشيدية، والمراكز الاستشفائية الإقليمية لكل من إنزكان وتارودانت، وتلك المتواجدة بجهة درعة - تافيلالت. كما لوحظ غياب أنظمة معالجة الهواء والماء بالمراكز الاستشفائية الإقليمية لسيدي سليمان والخميسات.

وفي ما يتعلق بالمراكز الاستشفائية الجامعية، لوحظ عدم مطابقة بعض التجهيزات التقنية للمعايير المنصوص عليها في الإطار المرجعي الذي وضعته الوزارة المكلفة بالصحة والمتعلق بالتجهيزات الخاصة بكل مستوى من مستويات مؤسسات الرعاية الصحية حسب عدد أسرتها. كما أن بعض التجهيزات الأخرى تتعطل بوتيرة مرتفعة. ويتعلق الأمر على سبيل المثال بتجهيزات السلامة من الحرائق والشبكة الكهربائية لمستشفى الولادة السويسي، ونظام معالجة الهواء في المركز الاستشفائي الجامعي ابن رشد، والشبكات الكهربائية والصرف الصحي السائل والأكسجين المثبت على الجدار في المركز الاستشفائي الجامعي محمد السادس بمراكش.

2. المعدات الطبية الحيوية

بصفة عامة، أظهرت مراقبة تدبير التجهيزات والمعدات الطبية المتعلقة برعاية النساء الحوامل على وشك الولادة والمواليد الجدد، عدم تواجد بعض المعدات، أو توفرها بأعداد غير كافية، وكذا محدودية استغلال معدات أخرى.

➢ غياب المعدات الطبية الكافية في بعض المؤسسات الصحية والتأخر في صيانة المعدات المتوفرة

على الرغم من إدراجها ضمن النظام المرجعي للتجهيزات الخاصة بمصالح الولادة، الذي وضعته الوزارة المكلفة بالصحة، لوحظ عدم توفر بعض المصالح على التجهيزات الأساسية للتنفيذ السليم للتدخلات الطبية. ويتعلق الأمر، على سبيل المثال، بطاولات الفحص الخاصة بأمراض النساء (بمستشفى مولاي الحسن بن المهدي بالعيون)، وصناديق الضمادات، وأدوات مهمة لفحص المرأة الحامل مثل " Hystéromètre à curseur de Vallex et Speculum de Cusco" (بدور الولادة بآيت عميرة وآيت ملول في جهة سوس - ماسة)، والحاضنات (بدور الولادة في آيت عميرة وآنزا وآيت ملول)، وأجهزة المراقبة بالشاشة، وآلات التخدير وأعمدة الجراحة بالمنظار (بالمركز الاستشفائي الجهوي بوجدة)، وأجهزة مراقبة الجنين (جهة بني ملال - خنيفرة)، وعلب التعقيم بالبخار (بالمركز الاستشفائي لأكادير والمراكز الاستشفائية الإقليمية لإنزكان وتارودانت ودور الولادة في جهة الرباط - سلا - القنيطرة).

علاوة على ذلك، لم تزود مستشفيات الولادة والأطفال التابعة للمراكز الاستشفائية الجامعية بالمعدات البيو طبية الكافية (كأجهزة الكشف بالصدى، والحاضنات، وأسرة المواليد الجدد). كما أن العديد من التجهيزات، ورغم توفرها، تعرف أعطابا تتسبب في تعطلها لمدد طويلة أحيانا نظرا لعدم تغطيتها بعقود الصيانة.

➢ الحرص على استغلال التجهيزات والمعدات الطبية المتوفرة

سجلت محدودية استغلال بعض التجهيزات والمعدات الطبية المتوفرة لدى بعض المؤسسات الصحية، كما هو الحال، على سبيل المثال، بالنسبة لأجهزة المركب الجراحي وأجهزة مختبر التحاليل الطبية بكل من مستشفيي القرب بالريش وقلعة مكونة. كما أن تجهيزات أخرى لا تستغل إطلاقا في بعض المؤسسات، مثل أجهزة الأشعة الطبية المتوفرة بالمركز الصحي القروي بإملشيل والتي لم تستعمل منذ اقتنائها سنة 2019، وذلك نظرا لعدم توفر تجهيزات كهربائية تتحمل ضغط هذه المعدات.

3. الموارد البشرية

➢ محدودية أعداد الأطقم الطبية والشبه طبية والأعوان

يعاني العرض الصحي، بصفة عامة، من محدودية أعداد الأطباء المتدخلين في عملية التكفل بالنساء على وشك الولادة وبالمواليد الجدد، سواء تعلق الأمر بأطباء أمراض النساء والتوليد، أو أطباء التخدير والإنعاش، أو أطباء الأطفال. كما تعاني بعض المؤسسات الصحية كذلك من قلة الأطقم شبه الطبية خاصة منهم القابلات وممرضي التخدير.

ويزداد هذا النقص حدة على مستوى المراكز الصحية من المستوى الثاني، حيث لا يتوفر البعض منها على أي طبيب كما هو الحال بالنسبة للمراكز الصحية التابعة لجهة درعة – تافيلالت.

أشارت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية في جوابها إلى أنها تتوفر على 244 طبيب(ة) أمراض النساء والتوليد، و275 طبيب(ة) تخدير وإنعاش، و171 طبيب(ة) أطفال، و6.702 قابلة و1.700 ممرض(ة) تخدير. ومن أجل تعزيز أعداد الأطقم الطبية، أكدت الوزارة أنه تم فتح عدة مناصب برسم سنة 2023 تتمثل في 25 طبيب(ة) أمراض النساء والتوليد، و16 طبيب(ة) تخدير وإنعاش و22 طبيب(ة) أطفال.

4. الأدوية والصيدليات

لا يمكّن التدبير الحالي للأدوية والمستلزمات الطبية المؤسسات الصحية الخاصة بالتوليد والأطفال، من توفر هذه المواد حسب الكميات الضرورية ووفق برنامج تموين مضبوط.

➢ عدم ضبط تموين الأدوية والمستلزمات الطبية

لوحظ غياب ضبط تموين الأدوية والمستلزمات الطبية التي تخص التكفل بالنساء على وشك الولادة وفي طور الولادة والمواليد الجدد، حيث يتسبب تأخر طلبيات بعض الأدوية وتعثر توريدها، على مستوى المؤسسات الصحية بما في ذلك المراكز الاستشفائية الجامعية، في انقطاعات متكررة، قد تمتد لعدة شهور، لمخزون الأدوية والمستلزمات الطبية الضرورية لمؤسسات التوليد (لاسيما السينتوسينون والسيتوتك والحديد والباراسيتامول واليوزين والميترينيدازول والديكساميتازون والبوفيدون أيودين والفيتامين ك والأنبوب الأزرق وقفازات اللاتكس والحقن).

➢ غياب توثيق الأدوية والمستلزمات الطبية لتفادي فسادها

في ظل غياب توثيق الأدوية والمستلزمات الطبية بعد تسلمها من طرف المؤسسات الصحية (المتواجدة على سبيل المثال بجهات درعة - تافيلالت والرباط - سلا - القنيطرة وسوس - ماسة وجهة الشرق)، لا يسمح نظام التدبير الحالي بتتبع ومراقبة الاستعمالات المخصصة لهذه المواد. كما أن كميات مهمة من المواد الصيدلية تضيع بانتهاء مدة صلاحيتها قبل الشروع في استعمالها، وذلك في ظل غياب تدبير للتموين مبني على تحديد الحاجيات وتسيير للمخزونات باستعمال بطاقات تتبع المخزون بشكل يضمن مراقبة وتتبع تواريخ انتهاء صلاحية الأدوية المخزنة.

وقد لوحظ على مستوى صيدليات مستشفيات الولادة والأطفال، التابعة للمراكز الاستشفائية الجامعية بالرباط ومراكش، انعدام نظام خاص بمراقبة وتتبع المواد الصيدلية التي تتراوح مدة صلاحيتها بين شهرين وستة أشهر. كما تم الوقوف، بمستشفى الولادة السويسي بالرباط، على وجود كميات من الأدوية المنتهية الصلاحية (124 علبة)، بالإضافة إلى مخزون من المستلزمات الطبية المشرفة على نهاية صلاحيتها، ويتعلق الأمر ب 600 وحدة من مجسات التنبيب و18.000 وحدة من إبر العمود الفقري.

رابعا. ظروف التكفل بالنساء الحوامل على وشك الولادة والمواليد الجدد

تم التركيز في هذا المحور على مدى فعالية إطار التسيير المعتمد ومطابقته للممارسات الجيدة، وعلى اشتغال هيئات التشاور والدعم، بالإضافة إلى ظروف التكفل بالنساء على وشك الولادة والرضع حديثي الولادة. وقد تبين أن إطار التسيير الخاص بخدمات الرعاية الصحية المخصصة للنساء على وشك الولادة والرضع حديثي الولادة تطبعه عدة نقائص، كعدم الالتزام بدلائل الاعتماد الأكاديمي للمستشفيات، وعدم التقيد بالممارسات الجيدة المعمول بها، إضافة إلى عدم احترام أنسنة ظروف استقبال وإيواء هذه الفئة من المواطنين، مما لا يسمح بالتكفل بها بطريقة مواتية.

1. إطار التسيير

يسير المراكز الاستشفائية مدراء يتم تعيينهم من طرف وزارة الصحة والحماية الاجتماعية، وذلك بمساعدة مجموعة من هيئات التشاور والدعم (لجنة المؤسسة، ولجنة التتبع والتقييم، ومجلس الأطباء وأطباء الأسنان والصيادلة، ومجلس الممرضات والممرضين ولجنة محاربة تعفنات المستشفيات) وكذا أقطاب التسيير والشؤون الطبية والعلاجات التمريضية والشؤون الإدارية.

➢ عدم مأسسة وتفعيل هيئات التشاور وأقطاب الدعم

لوحظ غياب مأسسة وتفعيل الهيئات والمجالس المنصوص عليها في النظام الداخلي للمستشفيات (كمجلس الأطباء وأطباء الأسنان والصيادلة ومجلس الممرضين والممرضات وكذا قطب التسيير)، كما هو الشأن بالنسبة للمركزين الاستشفائيين الجامعيين ابن رشد بالدار البيضاء ومحمد السادس بمراكش، وذلك خلافا لما ينص عليه القانون رقم 70.13 المتعلق بهذه المراكز.

ولهذه الهيئات دور هام في تسيير المستشفى عامة والبنيات المختصة في الولادة خاصة، حيث تتكلف هيئات التشاور بمساعدة المدير في تهييئ مشروع المؤسسة وبرمجة الميزانيات المرافقة له والسهر على تتبع تنزيله، في حين تتولى أقطاب الدعم التدبير اليومي للخدمات الطبية التي تقدمها مؤسسات الرعاية الصحية.

➢ قصور في مسك واستخدام ملفات النساء على وشك الولادة

تعد ملفات الولادة أداة أساسية لتحديد المخاطر وأخذ القرار. غير أنه لوحظ عدم مسكها بشكل ملائم، حيث لا يتم ملء هذه الملفات بمعلومات هامة، كالسوابق الصحية للمرأة على وشك الولادة ولأسرتها وبالفحوصات والاستشارات ما قبل الولادة (معلومات للتوليد) وتنقصها الوصفات الطبية. وينضاف إلى ذلك غياب تسيير صارم للأرشيف وللظروف الملائمة لحفظ ملفات النساء على وشك الولادة.

وفضلا عن ذلك، لوحظ تسجيل المعطيات بشكل يدوي على سجلات غير موقعة وغير مختومة من طرف الإدارة (جهة العيون - الساقية الحمراء)، ووجود مخططات للولادة غير مملوءة بشكل منهجي ومنتظم، إضافة إلى غياب استخدامها بغرض إجراء التحليلات الضرورية (جهة الشرق)، وكذا نقص في توثيق المعلومات في حالة تتبع المرأة على وشك الولادة من طرف القابلات (جهة الشرق) ونقص في تتبع النساء بعد الولادة.

أما على مستوى المستشفيات الجامعية، وخاصة منها المستشفيين الجامعيين بالدار البيضاء ومراكش، فقد لوحظ غياب الافتحاص الكلينيكي لمخططات الولادة وملفات علاجات الولادة والرضع حديثي الولادة. كما لم ينجز أي تقييم من طرف النظراء لفائدة المصالح المسؤولة عن التكفل بالنساء على وشك الولادة والرضع حديثي الولادة خلافا لما ينص عليه دليل اعتماد المستشفيات.

2. التكفل بالنساء على وشك الولادة

لوحظ من خلال مراقبة مسار التكفل بالنساء على وشك الولادة، وفي أغلب الحالات، عدم التقيد بالممارسات الجيدة، الموصى بها من طرف الوزارة المكلفة بالصحة.

➢ غياب تعميم الفحوصات الطبية والبيولوجية والفحص بالصدى قبل الولادة

نصت الاستراتيجية القطاعية للفترة 2008-2012 على تقوية المنصات التقنية للمراكز الصحية من خلال تزويدها بآلات الفحص بالصدى وتقديم خدمات جديدة، خاصة منها الفحوصات البيولوجية الأساسية بهدف تحسين العرض الصحي وخفض نسبة الوفيات لدى الأم والرضيع.

غير أنه تبين أن النساء على وشك الولادة لا يستفدن، داخل المراكز الصحية، من هذه التحاليل (كما هو الحال بالمؤسسات الصحية التابعة لجهات الشرق، وسوس - ماسة، وبني ملال - خنيفرة) أو لا ينتفعن في مرحلة ما قبل الولادة من العدد المستهدف من الاستشارات الطبية (أربع استشارات). وإلى جانب ذلك، لا تؤمن المستشفيات المرجعية الفحوصات البيولوجية الضرورية (بجهات الرباط - سلا - القنيطرة، وبني ملال - خنيفرة، وسوس - ماسة).

كما أنه، وعلى مستوى المراكز الاستشفائية الجامعية، لا تستفيد النساء على وشك الولادة من الفحوصات اللازمة عند الاستقبال، حيث لوحظ غياب بعض التحاليل المخبرية كفصيلة الدم والسكري وفحوصات الدم الشاملة. بالإضافة إلى ذلك، لا تستفيد العديد من النساء من الفحوصات بالصدى بالشكل الموصى به في الدليل المعتمد بالمستشفيات.

> أفادت الوزارة في جوابها أن الاستراتيجية القطاعية 2008-2012، في ما يتعلق بتقوية المنصات التقنية للمراكز الصحية من خلال تزويدها بآلات الفحص بالصدى والفحوصات البيولوجية، عرفت صعوبات في التنزيل على أرض الواقع خاصة في ما يتعلق بالتكوين المستمر والخصاص في الموارد البشرية (تقنيي المختبر) بالنسبة للفحوصات البيولوجية على مستوى المراكز الصحية. وأضافت الوزارة أن هذا الأمر حذا بها إلى إقرار مجانية الفحوصات البيولوجية للنساء الحوامل على مستوى المختبرات الاستشفائية من خلال المذكرة الوزارية عدد 567 بتاريخ 17 أبريل 2012، وذلك ضمانا لولوج النساء الحوامل لهاته الخدمات وتحسين جودة التكفل بهن.

➢ نقائص على مستوى استقبال وتوجيه النساء على وشك الولادة وأسرهن

يعرف استقبال النساء على وشك الولادة داخل البنيات المخصصة للولادة مجموعة من أوجه القصور. ويبرز ذلك من خلال غياب خلايا مكلفة بالاستقبال والتوجيه على مستوى عدد من المؤسسات الصحية التابعة لجهات الرباط - سلا - القنيطرة، وبني ملال - خنيفرة، وسوس - ماسة. هذا بالإضافة إلى غياب الموارد البشرية المؤهلة لذلك

(مثل جهة بني ملال - خنيفرة) وقاعات الانتظار المخصصة لهذا الغرض (كالمراكز الاستشفائية الإقليمية بالقنيطرة والخميسات وبني ملال).

علاوة على ذلك، لوحظ بالمركز الاستشفائي الجامعي بمراكش غياب مكان مخصص لانتظار أسر النساء على وشك الولادة، الأمر الذي يضطرها إلى الانتظار خارج المستشفى. كما لوحظ داخل مصلحة إنعاش الأم، غياب الوسائل اللازمة لضمان الاستقبال الملائم للزوار.

➢ **لزوم ضمان استمرارية خدمات قاعات العمليات الجراحية**

تضطرب عملية التكفل بالنساء على وشك الولادة نظرا لعدم استمرارية خدمات بعض المصالح وخاصة منها قاعات العمليات الجراحية داخل مستشفيات الولادة (على سبيل المثال في جهة الرباط - سلا - القنيطرة). كما لا تتوفر بعض البنيات الاستشفائية المتخصصة في الولادة على قاعات خاصة بها للعمليات القيصرية (كالمؤسسات التابعة لبني ملال وواد زم وإنزكان وتارودانت وأولاد تايمة). ويفسر هذا الوضع بالنقص الملحوظ في الأطباء المتخصصين لضمان الحراسة وغياب قاعات العمليات الجراحية.

ويتسبب هذا الوضع في توقف عمليات التوليد القيصرية وإحالة النساء على وشك الولادة واللائي تتطلب حالتهن تدخلا جراحيا (حالات النزيف واضطرابات ارتفاع ضغط الدم) إلى بنيات استشفائية أخرى. وينعكس وقع هذه الإحالات على مستوى المراكز الاستشفائية الجامعية، باستقبالها لأعداد كبيرة من النساء على وشك الولادة، مما يثقل القدرة الاستيعابية لهذه المراكز (كما هو الشأن بمستشفيي الولادة التابعين للمركزين الاستشفائيين بالرباط ومراكش) ويؤثر سلبا على التكفل بجراحة النساء على وشك الولادة، حيث لا يسمح هذا الوضع بالتكفل بهذه الحالات خلال 20 دقيقة التي تلي قرار المختص اللجوء إلى الجراحة القيصرية، طبقا لدليل اعتماد المستشفيات.

➢ **ضرورة تيسير إقامة النساء اللائي وضعن لمدة 48 ساعة**

نص برنامج عمل الوزارة المكلفة بالصحة (الإجراء عدد 90) ودوريتها رقم 36 بتاريخ 18 فبراير 2019 على وجوب إبقاء المرأة بعد الولادة الطبيعية تحت المراقبة الطبية لمدة 48 ساعة في المؤسسات الصحية للولادة، وذلك من أجل تتبع حالتها والتكفل بها في الوقت المناسب في حالة وقوع مضاعفات صحية بعد الوضع.

غير أنه لوحظ عدم التقيد بهذا الإجراء على مستوى مجموعة من المؤسسات الاستشفائية (كالمركز الاستشفائي الجامعي بمراكش، ومؤسسات الولادة التابعة لجهات درعة - تافيلالت، والرباط - سلا - القنيطرة، وبني ملال - خنيفرة، والشرق، وسوس – ماسة). ويرجع ذلك إلى عدم كفاية الطاقة الاستيعابية للأسرة المخصصة لمصالح الاستشفاء ما بعد الولادة أو إلى اختيار النساء مغادرة المؤسسة الصحية قبل المدة المذكورة.

➢ **قصور في تفعيل إعمال آليات مواجهة عدوى المستشفيات**

تعتمد جودة التكفل بالنساء الحوامل على وشك الولادة وبالمواليد الجدد على السلامة والوقاية من العدوى أثناء الولادة وبعدها. غير أنه لوحظ على مستوى بعض المؤسسات الاستشفائية عدم إنشاء وإعمال اللجان المكلفة بمكافحة عدوى المستشفيات. كما تم الوقوف على نقائص تشوب عمليات التعقيم بالمؤسسات الصحية (مثلا بجهات درعة - تافيلالت، وسوس - ماسة). علاوة على ذلك، سجل غياب أنظمة معالجة الهواء الخاصة بغرف العمليات الجراحية ببعض المؤسسات الصحية (مثلا بجهات الرباط - سلا - القنيطرة، وسوس – ماسة).

وعلى مستوى المستشفيات الجامعية، يزداد خطر عدوى المستشفيات بسبب ضيق غرف العمليات (مستشفى السويسي للولادة بالرباط)، وعدم انتظام عمليات المراقبة (مستشفى ابن رشد بالدار البيضاء) ونقائص في عمليات تطهير وتعقيم الأجهزة الطبية (مستشفى محمد السادس بمراكش).

3. التكفل بالأطفال حديثي الولادة

يعتبر التكفل بالأطفال حديثي الولادة استمرارا لحلقات التكفل بالنساء الحوامل على وشك وفي طور الولادة. وتكمن أهميته في التقليل من وفيات الأطفال حديثي الولادة. غير أن الملاحظات التي تم تسجيلها تنم عن ضعف العرض الصحي والفحوصات الطبية الخاصة بالأطفال حديثي الولادة.

➢ **غياب وحدات خاصة موجهة للأطفال حديثي الولادة على مستوى بعض المؤسسات الصحية**

نظراً لاختصاصاتها ولكونها الوجهة المرجعية للمستشفيات ودور الولادة، يتعين على المستشفيات الجهوية احتضان وحدات خاصة بالأطفال "حديثي الولادة والخدج"، كفيلة بتوفير الرعاية الصحية الضرورية لهذه الفئة

من المواليد الذين يعانون من وعكات صحية وذلك بوضعهم في الحاضنات وتتبع حالتهم الصحية والسهر على تغذيتهم. إلا أنه لوحظ غياب هذه الوحدات على مستوى بعض المستشفيات الجهوية (بجهة درعة – تافيلالت مثلا). كما أن الطاقة الاستيعابية لهذه الوحدات، إن وجدت، تظل محدودة مقارنة مع عدد الأطفال حديثي الولادة الوافدين عليها، حيث تم الوقوف على هذا التفاوت بجهات الشرق، وسوس - ماسة والرباط - سلا - القنيطرة.

وفي ما يخص المستشفيات الجامعية، فإن الطاقة الاستيعابية لوحدات التكفل بالأطفال حديثي الولادة التابعة لها تظل محدودة ولا تسمح بالاستجابة لمختلف حالات الأطفال حديثي الولادة المحالة عليها، والتي تتوافد بأعداد هامة.

➢ ضرورة تعميم الفحوصات الطبية لفائدة المواليد الجدد

يتضمن مخطط الوزارة المكلفة بالصحة للفترة 2012-2016 إجراء خاصا بتعميم الفحص الطبي على جميع المواليد الجدد، عند الولادة، وكذا قبل مغادرة المؤسسات الصحية. لكن في غياب أطباء الأطفال في بعض مستشفيات ودور الولادة، لم يتم بعد تعميم هذا الإجراء في جميع الجهات. وبالتالي، فإن فحص طبيب الأطفال للمواليد الجدد لا يتم بصفة تلقائية بل ينحصر فقط على الحالات المرضية التي تعتبرها القابلات حالات حرجة. ويشكل هذا الأمر عائقا أمام اكتشاف العلامات التحذيرية لإصابة المواليد الجدد ببعض الأمراض أو التشوهات الخلقية، مع العلم أن إقامة النساء اللائي وضعن، في أجنحة الولادة، لا تتعدى مدة 24 ساعة.

كما لوحظ على مستوى المستشفيات الجامعية لابن رشد وابن سينا، عدم تعميم فحص أطباء الأطفال، أو أطباء الطب العام الذين تلقوا تكوينا في ميدان طب الأطفال، للمواليد الجدد، حتى في حالات الولادة المبكرة، أو حالات الولادة المرفقة بمضاعفات صحية بما في ذلك حالات الولادة القيصرية.

> أوضحت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية في جوابها أنها أصدرت مذكرة وزارية تحت عدد 016 بتاريخ 17 فبراير 2017 تقضي بتعميم افتحاص وفيات الأطفال حديثي الولادة بالمؤسسات الاستشفائية التابعة للقطاع العمومي ودليلا مرجعيا في الموضوع.

➢ الحرص على توفير حضانة خاصة بالمواليد الجدد

لا تتوفر بعض مستشفيات الولادة (في جهات بني ملال - خنيفرة، وسوس - ماسة، على سبيل المثال) على حضانة لإيواء الأطفال عندما لا تتمكن الأمهات من رعايتهم، أو لتأطير الأمهات بخصوص الخطوات الأولى المتعلقة بالأمومة كالاستحمام والرضاعة الأولى وعلاج الحبل السري.

➢ ضرورة تعميم افتحاص وفيات المواليد الجدد

أكدت الوزارة المكلفة بالصحة، في إطار استراتيجيتها القطاعية للفترة 2012-2016، على افتحاص سريري لحالات وفيات المواليد الجدد، بهدف تحديد أسباب هذه الوفيات واتخاذ التدابير اللازمة لمعالجتها. إلا أنه لوحظ أن هذا الافتحاص لا يتم إجراؤه على مستوى مجموعة من المؤسسات الصحية (مثل تلك التابعة لجهات الشرق وبني ملال - خنيفرة وسوس – ماسة)، وكذا على مستوى المستشفيات الجامعية بالرباط والدار البيضاء ومراكش.

ويعزى هذا الوضع إلى محدودية الموارد البشرية والمادية التي تحول دون تعميم افتحاص حالات الوفيات المسجلة، بما في ذلك وفيات الخدج أو الأطفال حديثي الولادة الذين يعانون من وعكات صحية.

4. أنسنة ظروف التكفل بالنساء على وشك الولادة والمواليد الجدد

لأجل تقييم مدى أنسنة ظروف التكفل بالنساء على وشك الولادة والمواليد الجدد على مستوى مستشفيات ودور الولادة، انصبت المهمة، بشكل خاص، على فحص ظروف الإيواء، وكذا توفر ونظافة المعدات الطبية وخدمة المطعمة.

➢ غياب الرعاية الطبية والمواكبة أثناء عملية الولادة

لوحظ، في مجموعة من الحالات، عدم استفادة النساء على وشك الولادة من الرعاية والمواكبة الضروريتين لضمان ظروف مؤنسنة ومرضية مهنياً لعمليات الولادة. ويتجلى ذلك على الخصوص في عدم الفصل بين النساء على وشك الولادة والنساء في طور الولادة (مثل بعض المؤسسات الصحية التابعة لجهتي الشرق ودرعة - تافيلالت)، إضافة إلى الاكتظاظ المقرون بتجاوز الطاقة الاستيعابية لقاعات الولادة (المستشفيات الإقليمية بالقنيطرة وتارودانت وإنزكان وأولاد تايمة والخميسات والمستشفى الجهوي بوجدة)، وكذا عدم احترام فترة المراقبة الفورية

بعد الولادة (ساعتين) بسبب الحاجة للإفراغ الفوري لأماكن الولادة (كما هو الحال بالنسبة للمستشفى الإقليمي بالقنيطرة).

كما تم الوقوف، في بعض الحالات، على غياب قاعة خاصة بفحوصات ما بعد الولادة، مما يلزم إجراء هذه الفحوصات على مستوى غرف الاستشفاء (على سبيل المثال المستشفيات بجهة الشرق وبالخميسات). وفي حالات أخرى، لا يتم الفصل بين الأماكن الخاصة (الغرف، قاعة ما بعد الولادة) والأماكن العامة، مما لا يسمح باحترام خصوصيات النساء اللائي وضعن.

ويعزى هذا الوضع أساسا إلى نقص الموارد البشرية وعدم ملاءمة الفضاءات وضيق المباني.

➢ نقائص على مستوى بعض المؤسسات الصحية تتعلق بظروف السلامة والأنسنة

تعاني قاعات الولادة والقاعات الخاصة بالاستشفاء ما بعد الولادة من عدة نقائص تتعلق بظروف السلامة والأنسنة المرتبطة بالنظافة والراحة الضروريتين للنساء على وشك الولادة واللائي وضعن وللمواليد الجدد.

وتهم هذه الملاحظات أساسا تدهور واهتراء البنيات التحتية لبعض مؤسسات الرعاية الصحية (كما هو الحال بجهتي بني ملال - خنيفرة، والرباط - سلا - القنيطرة)، وبانعدام المياه الساخنة في قاعات الولادة والمرافق الصحية (مثل جهات بني ملال - خنيفرة، والرباط - سلا - القنيطرة، والشرق، وسوس - ماسة)، إضافة إلى اهتراء طاولات قاعات الولادة والأسرة (مثلا بالمؤسسات الاستشفائية لجهات الشرق، وسوس - ماسة، ودرعة - تافيلالت)، وكذا الحالة العامة للنظافة (مثلا بالمؤسسات الاستشفائية لجهات الرباط - سلا - القنيطرة، وسوس - ماسة).

➢ قصور في خدمة المطعمة

تقدم مؤسسات الولادة، باستثناء المراكز الصحية القروية، خدمات المطعمة طوال فترة إقامة النساء على وشك الولادة وخلال فترة الاستشفاء ما بعد الولادة. غير أن هذه الخدمة تعاني من بعض النقائص التي تؤثر بشكل مباشر على ظروف تنفيذها وعلى جودة الوجبات الغذائية المقدمة لهذه الفئة. ويتعلق الأمر، على وجه الخصوص، بعدم توفر خدمة المطعمة بدور الولادة في جهة الرباط - سلا - القنيطرة، وبعدم تحديد قائمة أغذية خاصة بالنساء الحوامل في طور الولادة واللائي وضعن، تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات هذه المرحلة (مثلا بالمؤسسات الصحية التابعة لجهة درعة - تافيلالت)، إضافة إلى عدم ملاءمة الأماكن المخصصة لإيداع وتخزين المواد الغذائية، وعدم إخضاع إعداد الوجبات للمراقبة من قبل مسؤولي المؤسسات الاستشفائية.

أسفرت المجهودات المبذولة من قبل وزارة الصحة والحماية الاجتماعية عن تحسن ملموس لجل المؤشرات الخاصة برعاية النساء الحوامل على وشك الولادة وفي طور الولادة وكذا المواليد الجدد، إلا أن النتائج المسجلة لا ترقى بعد إلى مستوى التطلعات الاستراتيجية المنشودة. كما أن التكفل بالنساء على وشك الولادة وفي طور الولادة والرضع حديثي الولادة في حاجة الى التطوير قصد تجاوز النقائص التي يشكو منها وذلك مواكبة لإصلاح المنظومة الصحية، الجاري تنزيله. ولأجل ذلك، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الوزارة المكلفة بالصحة بما يلي :

- **السهر على توفير الإطار والموارد اللازمين لتحسين مؤشرات الأداء المتعلقة بالتكفل بالنساء الحوامل على وشك الولادة وفي طور الولادة وكذا المواليد الجدد، قصد تحقيق الأهداف المقررة في المخططات الاستراتيجية التي وضعتها الوزارة؛**
- **الحرص على إنشاء وتفعيل هيئات التشاور وأقطاب الدعم والتسيير وإعداد آليات التخطيط المتعلقة بالمؤسسات الصحية والمصادقة عليها وتنزيلها وتتبع تنفيذها، بهدف إرساء إطار حكامة مفعل وفعال يتلاءم ونمط اشتغال هذه المؤسسات؛**
- **تأهيل المؤسسات الصحية المكلفة بالنساء الحوامل على وشك الولادة والمواليد الجدد، لا سيما من خلال تهيئة المباني والبنيات التحتية، وتزويدها بالمعدات والموارد البشرية والأدوية والمستلزمات الطبية اللازمة للقيام بمهامها؛**
- **اتخاذ الإجراءات والتدابير المناسبة لضمان الصيانة المنتظمة للمباني ونظافتها، وصيانة المعدات وتعقيمها، وتوفير الأدوية والمستلزمات الطبية اللازمة، لتكفل ملائم بالنساء الحوامل على وشك الولادة والمواليد الجدد؛**

- **العمل على احترام حلقات مراحل الرعاية الطبية الخاصة بالنساء الحوامل على وشك الولادة والمواليد الجدد، لا سيما في ما يتعلق بفحوصات ما قبل الولادة وما بعدها، والتحاليل البيولوجية والفحوصات بالأشعة، ومراقبة وتتبع عملية المخاض، والتكفل المناسب بالحالات التي تعاني من ضائقة صحية، إضافة إلى احترام المدة الزمنية المقررة لإقامة النساء اللائي وضعن، على مستوى قاعة ما بعد الولادة، وظروف خروجهن من المؤسسات الصحية؛**
- **وضع إطار للتدبير يمكن من ضمان أنسنة ظروف الرعاية الطبية والخدمات الصحية المقدمة للنساء الحوامل على وشك الولادة والمواليد الجدد، لا سيما في ما يتعلق باحترام خصوصية المرأة أثناء المخاض وتحسين ظروف الإيواء والنظافة والمطعمة.**

المكاتب الجماعية لحفظ الصحة:

مرفق حيوي يحتاج إلى تعزيز قدراته بما يضمن استعادة مكانته داخل المنظومة الصحية الوطنية والرفع من جودة خدماته

تعتبر مجالات حفظ الصحة والنظافة وحماية البيئة ومحاربة عوامل انتشار الأمراض من أهم مجالات خدمات القرب التي أوكلت للجماعات بمقتضى القانون التنظيمي رقم 113.14، لا سيما المادة 83 التي نصت على أن الجماعات تقوم بإحداث وتدبير المرافق والتجهيزات العمومية اللازمة لتقديم خدمات القرب في مجموعة من الميادين، من بينها حفظ الصحة ونقل المرضى والجرحى ونقل الأموات والدفن.

ولئن كان هذا المرفق العمومي الجماعي الحيوي تطور عبر مراحل خلال القرن الماضي، فإن فترة مواجهة تفشي جائحة كوفيد-19 خلال سنة 2020 كانت مناسبة لاستحضار الأدوار الهامة المنوطة به وبالعاملين به ومكانتهم داخل المنظومة الصحية الوطنية، خاصة في مجالات الإعداد لإجراءات الحجر الصحي، وتتبع تطبيقه، وتعقيم المرافق العمومية المحلية، وكذا تعقيم وسائل النقل العمومي والأسواق، وعمليات تهييئ الأموات من ضحايا الفيروس التاجي المذكور ودفنهم.

وبالنظر لهذه الأهمية، انصبت المهمة الموضوعاتية التي أنجزتها المجالس الجهوية للحسابات، والتي همت أساسا الفترة 2017-2022، حول تقييم أداء المكاتب الجماعية لحفظ الصحة، والإطار القانوني والمؤسساتي ذي الصلة، وكذا الإكراهات التي تواجهها هذه المكاتب. ولأجل إجراء هذه المهمة الموضوعاتية، تم اعتماد عينة مكونة من 192 جماعة، موزعة على مجموع التراب الوطني.

أولا. أداء المكاتب الجماعية لحفظ الصحة: نقائص تؤثر في جودة الخدمات المقدمة

تواجه العديد من المكاتب الجماعية لحفظ الصحة صعوبات في ممارسة معظم اختصاصات الوقاية الصحية الأساسية المسندة إليها (41% من مجموع الأجوبة المدلى بها)، كما لا تتم ممارسة جزء كبير من الاختصاصات المشار إليها لأسباب متعددة (43% من الأجوبة المعنية).

➢ حوالي 6% فقط من مكاتب حفظ الصحة تتمكن من ممارسة اختصاص محاربة انتشار الحيوانات الضالة

لوحظ أن نسبة قليلة لا تتجاوز 6% من مكاتب حفظ الصحة هي التي بمقدورها محاربة ظاهرة انتشار الحيوانات الضالة، خصوصا الكلاب منها. ويسجل في هذا السياق أن وزارة الداخلية قد اتخذت مجموعة من التدابير من أجل توفير العلاج لضحايا هذه الحيوانات، وذلك من خلال الحرص على التوفير المستمر اللقاحات وكذا التدخل عند تعرض المواطنين لأخطار تهدد سلامتهم الصحية (عضات هذه الحيوانات مثلا)، وحث الجماعات على برمجة الاعتمادات الكافية لاقتناء اللقاحات المذكورة، وإحداث مراكز محاربة داء السعار، وتتبع مخزون الأمان بتنسيق مع معهد باستور والمصالح الصحية المختصة، والعمل على تعميم التغطية الترابية لهذه التدابير.

كذلك، عملت السلطات العمومية على بذل مجهودات متعددة وبشراكة مع مختلف المتدخلين المعنيين في ما يتعلق بالجانب الوقائي من هذا الموضوع، ومن ذلك مثلا ما ورد في الدورية المشتركة ما بين الوزارات المكلفة بالداخلية والصحة والفلاحة رقم 5837 بتاريخ 14 نونبر 2003 المتعلقة بمحاربة السعار التي نصت على إحداث لجان إقليمية لمحاربة داء السعار وإبرام اتفاقية إطار للشراكة والتعاون لمعالجة ظاهرة الكلاب والقطط الضالة ما بين وزارة الداخلية ووزارة الصحة والمكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية والهيئة الوطنية للأطباء البياطرة، وذلك بهدف إجراء عمليات التعقيم الجراحية لهذه الحيوانات للحد من تكاثرها ومن خطورتها. كذلك، أصدرت وزارة الداخلية، في هذا الصدد، الدورية عدد 12059 بتاريخ 28 يونيو 2019 لتأطير تنفيذ اتفاقية إطار للشراكة والتعاون لمعالجة ظاهرة الكلاب والقطط الضالة، وذلك من خلال إجراء عمليات التعقيم وتلقيحها ضد داء السعار (نظام TNR)، وإحداث مراكز محاربة داء السعار بالمستوصفات وتوفير دعم مالي لفائدة الجماعات وغيرها من التدابير الأخرى.

في مقابل ذلك، وعلى إثر صدور أحكام قضائية تقر بعدم مشروعية اللجوء إلى عمليات قتل الكلاب الضالة وتؤكد على تطبيق مبدأي الضرورة والتناسب في التعامل مع الحيوانات، واجهت الجماعات صعوبات في الحد من ظاهرة الحيوانات الضالة نتيجة عدم قدرتها على تعبئة الموارد الضرورية لتحمل تكاليف عمليات التعقيم الجراحية وتوفير

المحاجز أو إيجاد حلول أخرى غير القتل. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن عدد ضحايا عضات الكلاب بلغ أزيد من 70 ألف ضحية سنويا معظمهم من الأطفال دون سن الخامسة عشر، **وذلك** حسب الإحصائيات الواردة بدورية وزير الداخلية عدد 12059 سالفة الذكر.

وقد أوضحت وزارة الداخلية في جوابها بأنها تعمل، من أجل تقريب وتجويد الخدمات العلاجية الوقائية المقدمة للمواطنين في مجال محاربة داء السعار، خاصة بالمجال القروي، على تحويل مبلغ قدره أربعون (40) مليون درهم سنويا لفائدة ميزانية معهد باستور المغرب، وذلك لتمويل اقتناء مواد اللقاح والمصل. وأضافت الوزارة بأن وزارة الصحة والحماية الاجتماعية تعمل على توزيع هذه المواد على 672 مركز لمحاربة هذا الداء وخاصة المراكز المتواجدة بالعالم القروي، وذلك بموجب الاتفاقية الإطار، وملحقها، المبرمة سنة 2018 بين الوزارتين المذكورتين.

وأضافت وزارة الداخلية أنها، وبغية تفعيل الاتفاقية الإطار للشراكة والتعاون المبرمة سنة 2019 بين المديرية العامة للجماعات الترابية والمكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية ووزارة الصحة والحماية الاجتماعية والهيئة الوطنية للأطباء البياطرة، المتعلقة بتعقيم الكلاب والقطط الضالة للحد من تكاثرها وتلقيحها ضد داء السعار، تنكب حاليا على مواكبة العديد من الجماعات الترابية لإحداث وتجهيز محاجز جماعية أو إقليمية لهذه الحيوانات، حيث بلغت الاعتمادات المرصودة لهذا الغرض، بمختلف عمالات وأقاليم المملكة إلى متم شهر يونيو 2023، ما يناهز 57 مليون درهم.

➢ حوالي نصف الجماعات التي تتوفر على مكاتب حفظ الصحة لا تمارس اختصاص الطب الشرعي ولا تتوفر على مستودع للأموات

تبين أن حوالي نصف المكاتب الجماعية لحفظ الصحة (49%) لا تمارس اختصاص الطب الشرعي وشرطة الجنائز ولا تتوفر على مستودع للأموات، وذلك بالرغم من الأهمية البالغة والدور الحيوي لمثل هذا الاختصاص، لاسيما وأن القانون رقم 77.17 الصادر بتاريخ 06 مارس 2020 المتعلق بممارسة الطب الشرعي اعتبر أن الأطباء العاملين بالمكاتب الجماعية لحفظ الصحة الممارسين للطب الشرعي هم من مساعدي القضاء. كما أن المرسوم رقم 2.22.300 الصادر بتاريخ 17 ماي 2022 والمتعلق باللجنة الخاصة المكلفة بمعادلة التكوينات في أحد ميادين الطب الشرعي للأطباء الممارسين بالمكاتب الجماعية لحفظ الصحة والمصالح الصحية التابعة لوزارة الصحة، والذي جاء لتطبيق مقتضيات المادتين 37 و30 من القانون رقم 77.17 المذكور، فتح الباب أمام تعزيز قدرات الأطباء الممارسين بالمكاتب الجماعية لحفظ الصحة في مجال الطب الشرعي.

➢ أكثر من نصف مكاتب حفظ الصحة تجد صعوبة في مراقبة المحلات التجارية والصناعية ومراقبة جودة المياه والمنتجات الغذائية

تجد العديد من المكاتب الجماعية لحفظ الصحة صعوبة في ممارسة مجموعة من اختصاصات الوقاية الصحية المنوطة بها، وذلك إما بسبب قلة الإمكانات البشرية المؤهلة، أو قلة الإمكانات المادية المتوفرة، أو عدم وضوح الإطار القانوني المنظم، أو عدم توفير الحماية اللازمة للعاملين بالمرفق العمومي المعني بمناسبة أداء مهاهم، أو غيرها من الأسباب الأخرى.

وهكذا، فإن أكثر من 50% من مكاتب حفظ الصحة تجد صعوبة في ممارسة الاختصاصات المرتبطة بمحاربة الحشرات والقوارض ومحاربة داء السعار ومراقبة جودة المنتجات الغذائية والمياه وإجراء التحاليل المخبرية، بينما تصل هذه النسبة إلى 62% و64% على التوالي في ما يخص مراقبة المحلات التجارية والصناعية، ومحاربة ظاهرة انتشار الحيوانات الضالة.

بهذا الخصوص أكدت وزارة الداخلية في جوابها بأنها، وبشراكة مع الوكالة الإسبانية للتعاون الدولي من أجل التنمية، وفي إطار تحسين أداء المكاتب الجماعية لحفظ الصحة وجعل أنشطتها أكثر احترافية في مجال المراقبة الصحية للمنتوجات الغذائية، أنجزت مشروعا نموذجيا بعمالة أكادير إداوتنان يهم مؤهلات الموارد البشرية لهذه المكاتب عبر تنمية الخبرة ونقل المهارات بالإضافة إلى تعزيز آليات العمل والتنسيق بين مختلف المتدخلين في مجال المراقبة الصحية للمنتوجات الغذائية لاستباق المخاطر المتعلقة بالتسممات الغذائية. كما أشارت إلى أنها تنكب حاليا على تقييم نتائج هذا المشروع في أفق تعميمه تدريجيا على كل عمالات وأقاليم المملكة.

وأضافت بأنها، ووعيا منها بالمشاكل التي تعاني منها بعض الجماعات الترابية في مجال محاربة نواقل الأمراض وحفاظا على صحة وسلامة المواطنين، تعمل في إطار مواكبتها على تقديم دعم مالي وتقني سنوي لهذه الجماعات بهدف تعزيز قدراتها وإمكانياتها المحلية، فضلا عن تقوية قدرات مواردها البشرية. ويخصص الدعم المالي لاقتناء مبيدات الحشرات ومعدات المحاربة.

أما بخصوص المناطق الرطبة التي تعتبر مكانا لتوالد وتكاثر البعوض، خاصة تلك التي تتميز بوجود مستنقعات شاسعة أو صعبة الولوج بالوسائل البرية، فقد أوضحت الوزارة أنها وقعت خلال شهر يونيو 2017 على اتفاقية للشراكة والتعاون مع

إدارة الدفاع الوطني من أجل القيام بعمليات جوية لمعالجتها بواسطة طائرات الدرك الملكي، مشيرة إلى أن الوزارة تلتزم بمقتضى هذه الاتفاقية بتحمل تكاليف هذه المعالجة في حدود 10 ملايين درهم سنويا.

➢ تباين بين وتيرتي تطور عدد المخالفات المسجلة من قبل مكاتب حفظ الصحة وتطور حالات تطبيق العقوبات على المخالفين

تشمل العقوبات التي تطبق في إطار الشرطة الإدارية الجماعية أساسا عقوبات السحب النهائي أو المؤقت للرخصة، والإغلاق المؤقت، وقرار إتلاف المواد، وقرار الإيداع بالمحجز، بالإضافة إلى الإحالة على القضاء. وتظهر المعطيات الواردة في أجوبة عينة تتكون من 158 جماعة بهذا الخصوص، أن وتيرة تطور تطبيق هذه الأخيرة للعقوبات خاصة الإدارية منها، لا تتناسب مع وتيرة تطور المخالفات المسجلة من قبل مكاتب حفظ الصحة التابعة لها. فبينما شهدت سنة 2017 أعلى نسبة لتطبيق عقوبات إدارية بخصوص المخالفات المسجلة والتي بلغت حوالي 60%، يلاحظ أن النسبة المذكورة تراجعت في السنة الموالية 2018 إلى 33% تقريبا، لتستمر في التراجع في ما بعد لتصل إلى أدنى مستوى لها بحوالي 24% خلال سنة 2020.

وقد تبين أن القرارات القاضية بتطبيق التدابير والإجراءات الزجرية الفعلية المرتبطة بالوقاية وحفظ الصحة شكلت نسبة 25% في المعدل من مجموع القرارات الزجرية الصادرة عن الجماعات خلال الفترة 2017-2021، علما أن عدم تناسب وتيرة تطور المخالفات ووتيرة تطبيق العقوبات خلال الفترة المذكورة هو نتيجة لانعكاسات فترة الحجر الصحي ومن ثم العودة بشكل تدريجي إلى استئناف الأنشطة الاقتصادية خلال سنة 2021، فضلا عن النقص الذي تعرفه مكاتب حفظ الصحة في مجال الموارد البشرية المكلفة بالقيام بالمراقبة، وبالأخص تقنيي الصحة والأعوان المحلفين المكلفين بضبط المخالفات وتحريرها.

➢ عدم استغلال مشاريع لبناء وتجهيز مكاتب حفظ الصحة نتيجة غياب الإمكانات البشرية والتجهيزات اللازمة

استفاد عدد من الجماعات من إنجاز 39 مشروعا بمختلف جهات المملكة، في إطار دعم قدرات هذه الأخيرة في مجال الوقاية الصحية، تتعلق ببناء وتجهيز مكاتب حفظ الصحة، سواء بمبادرات ذاتية منها أو بمساعدة وزارة الداخلية أو في إطار اتفاقيات شراكة وتعاون مع هيئات دولية. وتظهر المعطيات المتوفرة بخصوص المشاريع المعنية أن عدد مكاتب حفظ الصحة غير المشغلة يصل إلى 14 مكتبا من أصل 32 مكتبا تم الانتهاء من أشغال بنائه وتجهيزه، فيما يبلغ عدد المكاتب التي تشغل جزئيا تسعة (09) مكاتب.

أما بخصوص أبرز أسباب عدم تشغيل مشاريع مكاتب حفظ الصحة المنجزة، فتعود إلى عدم توفر الجماعات المعنية على الموارد البشرية بالمؤهلات اللازمة والعدد الكافي، وأيضا إلى التأخر في توفير التجهيزات اللازمة لتشغيل المشروع المنجز بشكل كامل، خصوصا مرافق الطب الشرعي ومستودعات الأموات.

ولقد كان من تداعيات هذا الوضع أن تم تخصيص بعض مقرات مكاتب الصحة التي تم بناؤها وتجهيزها مؤخرا لاستيعاب مصالح إدارية جماعية أخرى (مصالح قسم التعمير، القسم التقني، مكاتب لنواب الرئيس، الإدارة الجبائية...) دون مراعاة خصوصيات مجالات الوقاية الصحية والمخاطر المرتبطة بها. كما اضطرت جماعات أخرى لم تتمكن من تجهيز مستودعات الأموات المحدثة إلى الاستمرار في الاستغلال المشترك لمستودعات الأموات التابعة لمراكز استشفائية عمومية، بالرغم مما يترتب عن ذلك من مشاكل تدبيرية للمرفق العام الجماعي المعني نتيجة لتداخل الاختصاصات والمسؤوليات.

➢ ضرورة تقييم تجربة إحداث مجموعات الجماعات لبناء وتجهيز مكاتب حفظ الصحة ومدى استجابتها لانتظارات الجماعات وساكنتها

انضمت العديد من الجماعات إلى مجموعات الجماعات أو مؤسسات التعاون المحدثة خلال السنوات الأخيرة، من أجل بناء وتجهيز المكاتب الجماعية لحفظ الصحة أو توفير بعض الخدمات المرتبطة بهذا المجال في مداراتها الترابية. وترتبط أهداف آليات التعاون هاته، حسب الجماعات المعنية، بمواضيع ذات أهمية بالغة بالنسبة لها تتعلق بالخصوص بمجالات مكافحة انتشار الحيوانات الضالة وناقلات الأمراض وكذا سلامة المنتجات الغذائية والمحافظة على البيئة والطب الشرعي وشرطة الجنائز ونقل المرضى والجرحى.

ويتبين من خلال المعطيات المدلى بها أن نسبة الجماعات المعنية التي قامت بدراسة مسبقة لانضمامها للمجموعات أو المؤسسات سالفة الذكر لم تتجاوز 26% وأن حوالي 85% من تلك الجماعات نفذت التزاماتها إما كليا أو جزئيا

تجاه هذه الأجهزة، علما أن قرابة 55% منها تجد أن مساهماتها تلك تفوق قدراتها التمويلية. كما يتبين أن حوالي 80% من الجماعات لم تقم بتتبع تنفيذ اتفاقيات انضمامها إلى المجموعات أو المؤسسات المذكورة ولا جودة الخدمات التي تقدمها هذه الأخيرة.

أما بخصوص أداء المجموعات والمؤسسات المحدثة ومدى استجابتها لانتظارات الجماعات المنضمة إليها وحاجيات ساكنتها، فقد تبين أن مجموعة الجماعات لم تستطع القيام بمجهودات مناسبة في العديد من مجالات الوقاية الصحية، وخصوصا مجالات محاربة الكلاب الضالة وداء السعار وتوزيع العلاجات والأدوية الخاصة بالأمراض المزمنة ومراقبة جودة المياه والبيئة والقيام بحملات التلقيح وتنظيم الحملات التحسيسية وإجراء الدراسات الوبائية والتحاليل المخبرية. وبحسب نفس الجماعات، فإن حوالي 60% من الصعوبات في أداء مجموعات الجماعات ومؤسسات التعاون المحدثة في مجال بناء وتجهيز المكاتب الجماعية لحفظ الصحة أو توفير بعض الخدمات المرتبطة بهذا المجال ناتج عن غياب التواصل والتنسيق بين أعضائها وعدم توفرها على برامج تدخل مسطرة بشكل مسبق، وهو ما يفسر ما تمت ملاحظته من استمرار بعض الجماعات في إنجاز تدخلات في مجال الوقاية الصحية بإمكاناتها الذاتية حتى بعد انضمامها إلى مجموعات الجماعات المذكورة.

ثانيا. الإطار القانوني والمؤسساتي

يحتاج الإطار القانوني والمؤسساتي للمكاتب الجماعية لحفظ الصحة إلى تطوير كمدخل أساسي للارتقاء بأدوار هذا المرفق العمومي الحيوي.

➢ منظومة قانونية تتسم بالتعدد تحتاج للتحديد

تتسم المنظومة القانونية المؤطرة لمجال حفظ الصحة بالتعدد، حيث تم جرد أكثر من تسعين نصا قانونيا وتنظيميا تؤرخ لحقب مختلفة مرت بها الإدارة الترابية للمغرب الحديث. وقد شكلت فئة القوانين نسبة مهمة من المنظومة المذكورة، بلغت حوالي 28%، تلتها المراسيم بنسبة 24%، ثم الظهائر الشريفة بنسبة حوالي 21%، والقرارات الوزارية بنسبة 20%، وفي الأخير المناشير والدوريات بنسبة 7%.

وإذا كان العقد الأخير قد شهد زيادة في عدد المناشير والدوريات وكذا القرارات المشتركة الصادرة علاقة بالموضوع، فإن واقع حال المكاتب الجماعية المعنية يحتاج إلى اعتماد نصوص تشريعية وتنظيمية لتحديد وتنظيم جوانب أخرى من مجالات تدخلها، من قبيل مساطر حجز المنتجات والبضائع والحيوانات، ومساطر إجراء التحاليل المختبرية وغيرها، وكذا إلى تأطير الوضعيات القانونية لمواردها البشرية من قبيل الممرضين الجماعيين والأعوان المكلفين ببعض المهام الخطرة كاستعمال المبيدات والتدخل للحد من انتشار الحيوانات، وكذلك تنظيم المداومة للأطر الطبية وشبه الطبية.

> أوضحت وزارة الداخلية في جوابها بأنه على المستوى القانوني تم إصدار المرسوم رقم 2.22.300 بتاريخ 17 ماي 2022، المتعلق باللجنة الخاصة المكلفة بالتصديق على التكوينات التي يتوفر عليها الأطباء العاملون بالمكاتب الجماعية لحفظ الصحة وبالمرافق الصحية التابعة لقطاع الصحة، مشيرة إلى أنه قد تم التصديق على تكوينات الأطباء بإجماع الأعضاء الحاضرين في اللجنة والموافقة على الطلبات المقدمة والبالغ عددها 33 طلبا. وأضافت أنه قد تم أيضا إصدار المرسوم رقم 2.22.218 بتاريخ 31 ماي 2022، المتعلق بمعاينة الوفاة ودفن الجثث ونقلها وإخراجها من القبور، حيث يهدف هذا المرسوم إلى وضع إطار تنظيمي ملائم لتسليم الوثائق الإدارية المتعلقة بمعاينة الوفاة ودفن الجثث ونقلها وإخراجها من القبور وكذا تبسيط مساطرها وإجراءاتها الإدارية.

➢ خصاص على مستوى التغطية الترابية بخدمات المكاتب الجماعية لحفظ الصحة يقتضي استثمار مجهودات الدولة المبذولة لتداركه

تظهر المعطيات، التي تم استقاؤها في إطار هذه المهمة الموضوعاتية، مدى الحاجة إلى الرفع من مستوى التغطية المجالية لمختلف الجماعات والتي يتجاوز عددها 1.500 جماعة، بخدمات المرفق العمومي الجماعي المكلف بالوقاية الصحية، إذ تبين أن نسبة التغطية الوطنية بهذا الخصوص لا تتجاوز 13%.

ولأجل تجاوز هذا الخصاص، خاصة في المجال القروي، بادرت السلطات العمومية المعنية، ولا سيما وزارة الداخلية، في السنوات الأخيرة إلى وضع برنامج وطني يهدف إلى إحداث 76 مجموعة جماعات خلال الفترة 2019-2024، من أجل بناء وتجهيز وتدبير المكاتب الجماعية لحفظ الصحة لفائدة أزيد من 793 جماعة تنتمي إلى 28 إقليما. وإلى حدود متم شهر شتنبر من سنة 2022، تبين أن 210 جماعة من الجماعات التي لم تكن تتوفر

على مكتب لحفظ الصحة قد انضمت إلى 22 من هذه المجموعات، وهو الأمر الذي مكن من تحسين نسبة التغطية بخدمات المرفق العام المذكور لتصل إلى حوالي 27%.

وبالرغم من أن مبادرة إحداث مجموعات الجماعات، في مراحلها الحالية، لا زالت غير قادرة على سد الخصاص المجالي من خدمات هذا المرفق الصحي الجماعي، خصوصا في ظل الصعوبات التنظيمية التي تواجهها هذه التجربة نتيجة ضعف التنسيق بين الجماعات ونقص الإمكانيات، فإنه من المأمول أن يُمَكِّن إتمام تنفيذ البرنامج الوطني المشار إليه وتحقيق أهدافه من سد الخصاص المسجل في مجال تقديم خدمات حفظ الصحة على صعيد الجماعات المستفيدة ومن الزيادة بالتالي من نسبة التغطية المذكورة لتصل إلى حدود 71% على الأقل من مجموع الجماعات.

> أفادت وزارة الداخلية في جوابها بأنه اعتبارا للدور الهام الذي تقوم به مكاتب حفظ الصحة التابعة للجماعات في مجال السلامة والصحة العموميتين، ولتجاوز السلبيات التي تعاني منها هذه الأخيرة وتحسين أدائها، فإنها بصدد مواكبة العديد من الجماعات من أجل تأهيل مكاتب الصحة التابعة لها وتجهيزها. وأضافت أنها تعمل، في إطار مخطط عملها الممتد ما بين 2019 و2024، وبعد تحيين المعطيات المعنية، على إنجاز برنامج يهم إحداث 76 مكتبا جماعيا لحفظ الصحة مشتركا بين الجماعات الترابية، وذلك لتدارك الخصاص المسجل بالجماعات التي لا تتوفر على هذا النوع من التجهيزات خاصة بالمجال القروي، حيث ستستفيد منه أزيد من 793 جماعة تنتمي إلى 28 إقليما. وتبلغ الكلفة الإجمالية للبرنامج 608 مليون درهم، تساهم فيه وزارة الداخلية بحصة 50 %. وسيمكن هذا البرنامج بعد إنجازه، من تعزيز التغطية الترابية بهذا المرفق ورفعها من 18% إلى 71%. ويشكل تدبير الحد من انتشار الكلاب الضالة ومحاربة داء السعار ونواقل الأمراض والتسممات الغذائية بالإضافة إلى تدبير الوفيات إحدى الركائز الأساسية للبرنامج المذكور.

➢ تفاوت بين الجماعات في استثمار آليات الشراكة والتعاون لتمكينها من تحسين مجالات الوقاية الصحية بترابها

لا يتجاوز عدد الجماعات التي انخرطت في آليات التعاون والشراكة في مجال الوقاية وحفظ الصحة على المستوى الوطني 38 جماعة، وهو ما يشكل نسبة 20% من الجماعات التي تتوفر على مكتب لحفظ الصحة. أما بخصوص أبرز مواضيع الاتفاقيات المبرمة في هذا الإطار، فتتعلق أساسا بمواضيع التلقيح ومحاربة داء السعار (38%) إضافة إلى محاربة ظاهرة انتشار الكلاب الضالة والقطط والزواحف (36%)، وبنسبة أقل بمواضيع مرتبطة بالطب الشرعي وتدبير المقابر (16%)، في حين أن المجالات التي لها ارتباط بالصحة المدرسية والطب الاجتماعي وغيرهما لم تكن موضوع أي اتفاقيات للتعاون والشراكة من قبل الجماعات المعنية رغم أهميتها وارتباطها بالمعيش اليومي للمواطن.

من جهة أخرى، لم يتجاوز عدد الجماعات التي اعتمدت التعاون الدولي لدعم قدراتها في مجال الوقاية وحفظ الصحة أربع جماعات. كذلك، تم تسجيل أنه من بين أزيد من 590 جمعية مهنية مختصة أو تنشط في المجالات المرتبطة بالبيئة والصحة على المستوى الترابي، فإن الجمعيات التي تربطها اتفاقيات مع الجماعات الترابية المعنية لا تتجاوز 17% فقط، كما تبين أن ما لا يقل عن 389 من الجمعيات المشار إليها (66%) قامت بأنشطة وبمبادرات خاصة في مجال الوقاية وحفظ الصحة داخل تراب تلك الجماعات ومن دون أن ترتبط مع هذه الأخيرة بأية اتفاقيات شراكة أو تعاون.

ثالثا. الإكراهات التي تحد من أداء المكاتب الجماعية لحفظ الصحة

تحول مجموعة من الإكراهات دون قيام المكاتب الجماعية لحفظ الصحة بكافة صلاحياتها على النحو المطلوب.

➢ محدودية البنية التحتية الأساسية ووسائل العمل الحديثة

يشكل ضعف الإمكانات المالية والمادية المخصصة للمكاتب الجماعية لحفظ الصحة عاملا أساسيا مؤثرا في مستوى أدائها، حيث تبين أن نفقات الجماعات في مجال الوقاية وحفظ الصحة لا تتجاوز نسبة 1% من مجموع نفقات تسييرها. وتبقى المرافق والتجهيزات الأساسية ووسائل العمل المتاحة لمكاتب حفظ الصحة محدودة مقارنة مع تعدد المهام المسندة إليها وأهميتها البالغة، ذلك أن 15% فقط منها تتوفر على مستودع الأموات و7% على محجز للحيوانات و4% على مختبر تحاليل. فيما لا تتوفر 51% منها على مستودع للأدوية والمواد و63% لا تتوفر على قاعة للفحوصات و71% على محجز للمعدات. وينعكس نقص البنيات والتجهيزات الأساسية المذكورة وغيرها بشكل مباشر على أداء مكاتب حفظ الصحة المعنية وعلى مدى ممارستها لمهامها.

كذلك، تبرز الحاجة إلى توفير وسائل العمل وأدوات الإدارة الحديثة لتحسين أداء هذا المرفق ورقمنته وتسهيل تواصله مع المرتفقين، ذلك أن حوالي 12% فقط من المكاتب الجماعية لحفظ الصحة تتوفر على موقع إلكتروني، و6% منها على رقم أخضر.

أوضحت الوزارة في جوابها أنها قدمت دعما ماليا قدره 14 مليون درهم خلال النصف الأول من سنة 2023 من أجل اقتناء سيارات الإسعاف ونقل الموتى لفائدة الجماعات، وأنه سعيا منها للحد من الإكراهات التي يعرفها مرفق نقل المرضى والجرحى والنساء الحوامل، وبهدف تجويد خدمات هذا المرفق والاستجابة لانتظارات المهنيين في هذا المجال، قامت بتنظيم عدة ورشات وفق مقاربة تشاركية مع جميع الأطراف المعنية من أجل إعداد تصور شامل ومقاربة معقلنة لتجاوز هذه الإكراهات. كما أضافت بأنه تم في هذا الصدد إعداد مشروع قرار مشترك مع وزارة الصحة والحماية الاجتماعية، يتضمن الشروط التقنية والإدارية والصحية لتنظيم تدبير واستغلال مرفق النقل الصحي الترابي بالإضافة إلى شروط معيارية خاصة بالعربات وبالتجهيزات المستخدمة وكذا معايير الصحة والسلامة للعاملين وتكويناتهم.

أما بخصوص رقمنة المساطر الإدارية المتعلقة بالمرفق المعني، فقد أفادت الوزارة بأنه تم إعداد منصة رقمية (www.ekram.ma)، خاصة بالتدبير الإلكتروني لتسجيل إجراءات الوفيات والدفن، حيث ستمكن هذه المنصة المواطنين، بعد اعتمادها، من التصريح بالوفاة في غضون 24 ساعة الموالية ومن إشعار المكتب الجماعي لحفظ الصحة بالوفاة وتسليم الوثائق الأساسية للدفن من قبيل شواهد الوفاة ورخصة الدفن وطلبات النقل من عمالة أو إقليم إلى عمالة أو إقليم آخر في جميع أنحاء المغرب وفي الخارج. كما ستمكن من تقديم خدمة البحث عن وفاة وتتبع ملف التصريح بالوفاة واستخراج المعطيات الأساسية عن المتوفى وتحميل شواهد الوفاة الإدارية.

➢ عدم كفاية الموارد البشرية المؤهلة وغياب آليات لتحفيزها

يشكل عدم كفاية الموارد البشرية المؤهلة ونقص تحفيزها عوامل أساسية مؤثرة في أداء المكاتب الجماعية لحفظ الصحة. وفي الوقت الذي تبين فيه أن حوالي 24% هي نسبة الأطر الطبية وشبه الطبية من مجموع العاملين بالمكاتب الجماعية لحفظ الصحة، فإن ما تم تسجيله بالمقابل أن هناك خصاصا على مستوى فئات الأطباء وتقنيي الصحة والأعوان المساعدين، حيث تم تقدير إجمالي هذا الخصاص بحسب الجماعات التي تتوفر على مكتب جماعي لحفظ الصحة بحوالي 1.425 من الأطر الصحية وشبه الصحية والإداريين والتقنيين والأعوان. وتظهر المعطيات المتوفرة أن الخصاص الأكبر من الأطر الصحية وشبه الصحية بحسب الجماعات المعنية يهم فئة تقنيي الصحة (267 تقنيا) أي بنسبة 19% من مجموع الحاجيات سالفة الذكر، ثم فئة الأطباء والأطباء البيطريين، بخصاص قدره 254 طبيبا (18%)، وكذا فئة الممرضين والتي بلغت الحاجيات المعبر عنها بخصوصها 175 ممرضا (12%). أما بالنسبة لباقي فئات الموارد البشرية، فقد تبين أن الخصاص الأكبر يوجد، حسب الجماعات المشار إليها، على مستوى فئة الأعوان المساعدين التي بلغت الحاجيات المعبر عنها بخصوصها 333 عونا مساعدا (23%)، والتي يتم إسنادها في مجال الوقاية وحفظ الصحة تنفيذ العمليات الميدانية، من قبيل رش المبيدات وحجز الحيوانات وباقي الأعمال الأخرى المندرجة في نفس الإطار.

وتم تسجيل أن حوالي 38% من الموارد البشرية بمكاتب حفظ الصحة المكلفة بمهام تستوجب أداء اليمين لم تقم باستيفاء هذا الشرط القانوني، وهوما يؤثر على ممارسة المكاتب المعنية لمهام الشرطة الإدارية الصحية من قبيل ضبط المخالفات وتحرير المحاضر وما يتبعها من مساطر، وكذا إجراء المعاينات التي تقتضيها أحيانا معالجة الشكايات.

كذلك، تبين أن نسبة الموارد البشرية العاملة بالمجال الصحي والوقائي بالجماعات التي استفادت من دورات التكوين المستمر خلال الفترة 2017-2021 لم تتجاوز 5%.

من جانب آخر، لوحظ أنه لا يتم تمكين العاملين بمكاتب حفظ الصحة، خاصة الأطر شبه الطبية، من جميع التعويضات والامتيازات التي يستفيد منها نظراؤهم العاملون بالإدارات العمومية الأخرى، لا سيما التعويضات عن المخاطر المهنية، والتعويض عن الساعات الإضافية. كما أن ضعف جاذبية الوظيفة الجماعية وصعوبة حركية الأطر الطبية وشبه الطبية بين الجماعات يعتبران عاملين مؤثرين في مدى استقطاب مرفق الوقاية الصحية الجماعية للموارد البشرية المختصة المذكورة.

أوضحت وزارة الداخلية في جوابها بأنها تولي عناية خاصة للأطر العاملة بمكاتب حفظ الصحة من خلال سعيها إلى ملاءمة وضعيتهم الإدارية والمالية مع نظرائهم بالقطاعات الأخرى، وكذا دعم قدراتهم المهنية وتقديم المواكبة القانونية والدعم التقني اللازمين.

كما أضافت بأنه سيتم دعم المكاتب الجماعية لحفظ الصحة بما مجموعه 152 طبيبا، 76 طبيبا بيطريا، 152 ممرضا و152 تقنيا لحفظ الصحة وذلك عن طريق حصة سنوية من الضريبة على القيمة المضافة، يتم تحويلها لفائدة الجماعات (التي تضم مقر المجموعة) المنخرطة في برنامج إحداث 76 مجموعة للجماعات الترابية.

وفي نفس السياق، أفادت الوزارة المعنية بأنه تم إعداد مشروع اتفاقية شراكة بينها (المديرية العامة للجماعات الترابية) ووزارة الصحة والحماية الاجتماعية، سيتم بموجبها تكوين بعض الفئات من موظفي الجماعات المستوفية للشروط المطلوبة وتأهيلهم للعمل بمهن حفظ الصحة وفق الأنظمة الجاري بها العمل. وسيمكن هذا المشروع، حسب الوزارة، من سد الخصاص الحاصل في بعض الفئات من الموارد البشرية المؤهلة، خاصة الممرضين وتقنيي الصحة.

أما في ما يخص التعويضات على المخاطر المهنية والتعويض عن الساعات الإضافية، فقد أكدت الوزارة بأنه تم تدارس إمكانية إضافة تعويضات عن الأعمال الخطيرة للعاملين بالمكاتب الجماعية لحفظ الصحة على غرار نظرائهم بقطاع الصحة والوقاية المدنية، وذلك في إطار النظام الأساسي للوظيفة العمومية الترابية.

➢ غياب رؤية واضحة وتخطيط واقعي في مجال الوقاية الصحية

تظهر الحاجة الملحة إلى اهتمام أكبر بمجالات الوقاية وحفظ الصحة من قبل المجالس التداولية للجماعات سواء على مستوى المخططات وبرامج العمل الموضوعة من قبلها. ذلك أن نسبة المشاريع المرتبطة بمجال الوقاية الصحية من مجموع مشاريع البرامج المذكورة في كلتا الفترتين الانتدابيتين الأخيرتين 2015-2021 و2021 - 2027 لم تتجاوز 5%. نفس الشيء بالنسبة للمواضيع المبرمجة في جداول أعمال دورات المجالس المعنية، حيث أن نسبتها لم تتجاوز 4%.

كما تبين أن مشاكل التدبير اليومي للمرافق العمومية الجماعية المتعلقة بالبيئة، خاصة جمع النفايات وتدبير المطارح والتطهير السائل، تستأثر باهتمام مجالس الجماعات المعنية، مقابل اهتمام أقل بمواضيع أخرى للوقاية الصحية تكتسي هي الأخرى أهمية كبرى، من قبيل تلك المرتبطة بمراقبة سلامة المنتجات الغذائية ومحاربة انتشار الحيوانات الضالة وناقلات الأمراض ومراقبة جودة المياه وغيرها.

➢ قصور في إرساء آليات المساءلة والمراقبة لتقييم أداء مكاتب حفظ الصحة وإمكانيات غير مستغلة لتكوين قاعدة بيانات وطنية

يتجلى مدى النقص في إدارة الجماعات لمرفق حفظ الصحة من خلال ضعف آليات المساءلة والمراقبة الموضوعة من قبلها. ذلك أنه لا يتم في الغالب تتبع وتقييم أداء مكاتب حفظ الصحة المعنية، خصوصا في ظل عدم تبني جزء كبير من هذه المكاتب (69%) لبرامج عمل، كما أن التقارير التي تعدها معظم المكاتب الجماعية المشار إليها لا تتجاوز كونها إحصائيات شهرية جزئية لأعداد الوفيات والولادات يتم توجيهها بالأساس إلى المصالح المختصة بوزارة الداخلية وكذا المصالح اللاممركزة التابعة لوزارة الصحة، بحيث لا يتم تضمينها سوى بيانات إحصائية دورية محدودة لا تبرز الوضع الصحي بتراب تلك الجماعات، ولا حقيقة أداء المكاتب الجماعية لحفظ الصحة المعنية، ولا الأعمال أو الأنشطة المنجزة من قبلها.

ويتبين أيضا من واقع حال مكاتب حفظ الصحة أن هناك إمكانات غير مستغلة لاستخدام آليات أخرى للتواصل وتبادل المعلومات والتنسيق بينها وبين المصالح اللاممركزة لوزارة الصحة، بخصوص التصريح مثلا بحالات العدوى والتسممات وغيرها، وكذا المصالح التابعة للإدارة الترابية، في كل ما يمكنه أن يمس الأمن الصحي داخل مدار الجماعات المعنية. ينضاف إلى ذلك تكليف الأطباء المسؤولين عن مكاتب الصحة، في إطار مهامهم الإدارية المشار إليها في القرار المشترك لوزيري الداخلية والصحة رقم 117.01 الصادر بتاريخ 12 يناير 2001، بإشعار رؤساء المجالس الجماعية بصفة منتظمة بجميع الأنشطة المنجزة من طرف المكاتب المعنية. ويبقى أن العوامل المرتبطة بضعف مجهود رقمنة هذا المرفق وغياب نموذج موحد للتقارير الواجب إعدادها حول أنشطته ولطبيعة المعطيات الواجب تضمينها إياها وشكلها، تجعل من الصعب تأسيس قاعدة بيانات تحليلية وطنية لمختلف الأعمال المنجزة من قبل مكاتب حفظ الصحة، وذلك بما يمكن من المساهمة في رصد الوضع الصحي على المستوى الوطني، من جهة، ومن تتبع ومقارنة مؤشرات أداء المكاتب الجماعية المعنية، من جهة أخرى.

لأجل تجاوز النقائص سالفة الذكر وتوفير بيئة تضمن دورا فاعلا للمكاتب الجماعية لحفظ الصحة بالجماعات، فإن مداخل الإصلاح الرئيسية الموصى بها بعده يمكن أن تشكل أرضية لفتح ورش تشاركي ومندمج لمراجعة وضعية هذه المكاتب والنهوض بدورها في تنزيل السياسات العمومية المرتبطة بحفظ الصحة وحماية البيئة على المستوى الترابي. وعلى هذا الأساس، فإن المجلس الأعلى للحسابات يوصي وزارة الداخلية، ومن خلالها الجماعات، بما يلي:

- **وضع إطار قانوني وتنظيمي محين ومتكامل ينظم المكاتب الجماعية لحفظ الصحة وتدخلاتها ويوضح مكانتها داخل المنظومة الصحية الوطنية وعلاقاتها مع باقي المتدخلين؛**
- **وضع دلائل عملية لمختلف مجالات تدخل الجماعات المرتبطة بالوقاية وحفظ الصحة، من قبيل دليل محاربة الحشرات والقوارض، ودليل معالجة ظاهرة انتشار الحيوانات الضالة، ودليل تدبير الصيدلية الجماعية، ودليل المراقبة الصحية للمحلات غير المصنفة وغيرها؛**
- **العمل على توفير مستوى تغطية ترابية ملائمة من خدمات المرفق العمومي للوقاية وحفظ الصحة على عموم الجماعات وفق مقاربة القرب والفعالية، واستثمار إمكانيات التعاقد ما بين الجماعات والدولة، وتطوير آليات التعاون والشراكة بين الوحدات الترابية، والتعاون مع مجالس العمالات والأقاليم، وكذا إبرام اتفاقيات شراكة وتعاون مع هيئات دولية، من أجل تفعيل اختصاصاتها المتعلقة بتشخيص الوضعية الصحية داخل نفوذها الترابي وخصوصا ما يتعلق بالوقاية وحفظ الصحة، ودعم الجماعات في إحداث هذا المرفق وتوفير الموارد اللازمة له؛**
- **جعل نظام وحدة المدينة عاملا مساعدا على تعميم الاستفادة من خدمات مكاتب حفظ الصحة على مختلف المقاطعات وتوظيف الوسائل والإمكانات المتوفرة لدى هذه الأخيرة وترشيد تدبيرها وفق برامج تدخل مدروسة؛**
- **إيجاد الحلول المناسبة لتوفير الموارد البشرية المختصة الكافية والمؤهلة لأداء مختلف المهام المسندة لمكاتب حفظ الصحة من خلال تحفيزها ماديا ومعنويا بشكل ملائم؛**
- **توفير الوسائل المادية واللوجستية الضرورية لعمل المكاتب الجماعية لحفظ الصحة ولتواصلها مع المرتفقين واستثمار الإمكانات المتوفرة لرقمنة خدمات هذا المرفق وتحديث طرق تدبيره؛**
- **تتبع وتقييم أداء المكاتب الجماعية لحفظ الصحة بناء على برامج واضحة ومحددة الأهداف والمؤشرات، وأخذا بعين الاعتبار الوسائل الموضوعة رهن إشارتها؛**
- **التخطيط لإنجاز مشاريع بناء وتجهيز المكاتب الجماعية لحفظ الصحة وتقييمها وتجاوز التعثرات التي تحول دون استغلالها أو بلوغ الأهداف التي حددت لها؛**
- **تقييم تجربة إحداث مجموعات الجماعات لبناء وتجهيز المكاتب الجماعية لحفظ الصحة ومعالجة مكامن النقص التي تحد من أدائها ومن إمكانية بلوغ الأهداف المرجوة من إحداثها وتعميم هذه التجربة، بحسب الحاجة، خاصة في المجال القروي.**

المدارس الجماعاتية:
بين آفاق التنزيل وإكراهات الواقع

شرعت وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة، بالموازاة مع البرنامج الاستعجالي، خلال سنة 2009 في إحداث المدارس الجماعاتية التي تعتبر نموذجا جديدا من المؤسسات التعليمية للسلك الابتدائي، والذي يهدف إلى تجميع التلاميذ، المنتمين لنفس الجماعة، داخل مدرسة تضمن ظروفا جيدة للتمدرس وجودة التعلمات. كما يوفر هذا النموذج داخليات وخدمات الإطعام والنقل المدرسيين وسكنيات للأساتذة. وابتداء من سنة 2018، وضعت الوزارة الوصية برنامجا لتوسيع شبكة المدارس الجماعاتية من خلال إحداث 150 مدرسة جديدة. وقد بلغت حظيرة المدارس الجماعاتية، إلى حدود الموسم الدراسي 2022/2021، ما مجموعه 226 مدرسة جماعاتية تضمن التعلم لفائدة 60.869 تلميذا.

ويتجلى الهدف من المهمة الرقابية المنجزة في معرفة مدى انسجام نموذج المدارس الجماعاتية، كما تمت بلورته وتنزيله، مع الحاجيات والأهداف التي أحدث من أجلها. وفي هذا الإطار، تمت زيارة 81 مدرسة جماعاتية تنتمي إلى سبع أكاديميات (بجهات الشرق، وفاس - مكناس، وطنجة - تطوان - الحسيمة، والرباط - سلا - القنيطرة، والدار البيضاء الكبرى، ومراكش - آسفي، وبني ملال - خنيفرة) وتشكل 35% من مجموع المدارس الجماعاتية على الصعيد الوطني، خلال الموسم الدراسي 2022/2021.

وقد أسفرت المهمة الرقابية، التي شملت الفترة الممتدة من 2009 إلى 2022، عن تسجيل مجموعة من الملاحظات وإصدار توصيات، تخص (1) الإطار الاستراتيجي والقانوني للمدارس الجماعاتية، و(2) حصيلة إحداث هذه المدارس، و(3) كيفية تدبيرها واستغلالها، بالإضافة إلى (4) مدى فعاليتها ومردوديتها.

أولا. الإطار الاستراتيجي والقانوني للمدارس الجماعاتية

تعتبر المدارس الجماعاتية نوعا جديدا من المؤسسات التعليمية بسلك الابتدائي. إلا أن إحداث هذا النموذج الجديد من المدارس لم يندرج ضمن رؤية واضحة، تحدد بشكل رسمي الأهداف والإطار التنظيمي الذي يخول وضع الوسائل والإمكانيات المادية والبشرية لإحداث وإدماج هذه المدارس في المنظومة التربوية.

➢ ضرورة إدراج إحداث المدارس الجماعاتية ضمن إطار مفاهيمي ملائم

مقارنة بطبيعة المدرسة الابتدائية، وأمام وجود عدة نماذج من المدارس الجماعاتية بمكونات مختلفة يبقى مفهوم المدارس الجماعاتية غير واضح ومبهم في تحديده من حيث البنية المادية والخدمات المقدمة، ونمط التدبير والتزامات مختلف الأطراف المعنية ومدى أخذه بعين الاعتبار، على وجه الخصوص، الحاجيات الحقيقية للساكنة والظروف الجغرافية والاجتماعية والثقافية لكل منطقة.

أشارت الوزارة المكلفة بالتربية الوطنية إلى أنها تعكف على وضع إطار مرجعي للمدارس الجماعاتية، سيشكل إطارا مفاهيميا شاملا لهذا النموذج من العرض التربوي يتماشى مع احتياجات السكان والظروف الجغرافية والاجتماعية-الثقافية من حيث البنية المادية للمدرسة الجماعاتية، والخدمات التي تقدمها، وأساليب الإدارة، والتزامات مختلف الأطراف، مع اشتمال هذا العرض للتعليم الأولي والابتدائي والإعدادي والجذع المشترك، حسب الحاجة، وذلك تماشيا مع أحكام المادة 8 من القانون الإطار رقم 51.17.

➢ غياب رؤية واضحة واستراتيجية وطنية موثقة خاصة بالمدارس الجماعاتية

مكنت مراجعة الاستراتيجيات المختلفة لقطاع التربية الوطنية من تبيان المكانة التي تحظى بها هذه المدارس في الخيارات والتوجهات الاستراتيجية للقطاع، بداية بالميثاق الوطني للتربية والتكوين لسنة 1999، والبرنامج الاستعجالي للفترة 2009-2012، والرؤية الاستراتيجية للفترة 2015-2030، وبرنامج توسعة المدارس الجماعاتية لسنة 2018، وصولا إلى القانون الإطار رقم 51.17 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي الصادر في 19 غشت 2019.

ومع ذلك، لا يتوفر نموذج المدارس الجماعاتية على استراتيجية موثقة خاصة به، توضح دور مختلف الأطراف المعنية، وتحدد على وجه الخصوص رؤية واضحة ودقيقة لإحداث وتنمية هذا النموذج والأهداف المراد تحقيقها، بالإضافة إلى برمجة مناسبة للإنجاز ومؤشرات للتتبع والموارد البشرية والمالية المطلوبة. وفي ظل هذه الظروف، يتم إنجاز هذه المدارس في إطار برامج بناء فردية ومنفصلة وغير متجانسة.

وفي نفس السياق، تجدر الإشارة إلى أن الوزارة، في إطار برامج إحداث المدارس الجماعاتية، لم تحدد مسبقًا الإطار المنطقي لهذه البرامج والذي يوضح الأهداف ومواقع توطين هذه المدارس والميزانية المخصصة لها ومؤشرات التتبع. وقد نتج عن ذلك مجموعة من الإكراهات المتعلقة خصوصا بتتبع إنجازات كل برنامج على المستويين المادي والمالي.

> أوضحت الوزارة المكلفة بالتربية الوطنية أن الإطار الخاص بالمدارس الجماعاتية، والذي هو قيد الإعداد، يعتبر وثيقة استراتيجية للتوجيه والتنفيذ مع تحديد الأدوار والمسؤوليات واتحاد جميع الأطراف المعنية بالمدارس الجماعاتية.

➢ عدم وضع إطار قانوني مناسب للمدارس الجماعاتية

تعتبر المدرسة الجماعاتية نوعا خاصا من المؤسسات التعليمية الابتدائية التي تقدم مجموعة من الخدمات الاجتماعية الإضافية مثل الإطعام والنقل المدرسيين والمبيت للتلاميذ والأساتذة، عند الاقتضاء. ومع ذلك، فقد لوحظ أن المدارس الجماعاتية تخضع لنفس المقتضيات التنظيمية الخاصة بالمدارس الابتدائية العادية، في غياب إطار قانوني خاص بها يحدد نظامها الأساسي ويبين طريقة عملها والمهام المنوطة بها.

وقد أثر هذا الوضع سلبا على الأداء العام لهذه المدارس، حيث لم يسمح بتزويدها، على وجه الخصوص، بالموارد البشرية والمادية اللازمة لتسيير الخدمات التي تقدمها، لا سيما الأنشطة الموازية والداخليات والمطاعم، إلخ.

> أكدت الوزارة المكلفة بالتربية الوطنية أنها أعدت مشروع قانون يتعلق بالتعليم المدرسي، والذي سيمكن من مأسسة المدارس الجماعاتية وتعريفها، لأول مرة، كمؤسسة للتعليم العمومي في المناطق القروية، مما سيسمح للأطفال في سن التمدرس بالحق في الولوج إلى المدرسة تفعيلا لمبدأ الحق في التعليم. وأضافت الوزارة أنه سيتم تدبير هذه المدارس الجماعاتية بشكل مشترك في إطار اتفاقيات الشراكة بين الأكاديميات الجهوية للتعليم والتكوين والجماعات الترابية والمؤسسات والهيئات العامة والخاصة.

ثانيا. حصيلة المدارس الجماعاتية

خلال الموسم الدراسي 2022/2021، كانت الوزارة الوصية تشرف على ما مجموعه 226 مدرسة جماعاتية، والتي ساهمت في تحسين ظروف تمدرس 60.869 تلميذ. وعلى الرغم من هذه الحصيلة، فإن إحداث المدارس الجماعاتية يعرف عدة نقائص مرتبطة، على وجه الخصوص، بتحديد الحاجيات والقيام بالدراسات القبلية وتلك المتعلقة بالظروف السوسيولوجية والثقافية للساكنة المستهدفة، بالإضافة إلى عدم توفر دفتر تحملات يوضح بدقة مكونات وشروط وكلفة إحداث المدرسة الجماعاتية.

1. توطين المدارس الجماعاتية

يعتمد إنشاء المدرسة الجماعاتية على عملية تنفيذ عقلانية وعملية، حيث يعتبر حسن توطين هذه المدرسة شرطا أساسيا لترسيخها في الفضاء التعليمي.

➢ غياب الدراسات القبلية لتحديد الحاجيات الكمية من المدارس الجماعاتية

لوحظ عدم القيام بأي دراسة قبلية أو إعداد مستند رسمي يحدد المعايير الموضوعية التي تم اعتمادها لتحديد الحاجيات الكمية من المدارس الجماعاتية ومكوناتها. كما سجل المجلس عدم إجراء 79% من مجموع المدارس الجماعاتية المحدثة، لدراسات سوسيولوجية تهدف إلى معرفة قابلية الساكنة لهذا النموذج ومدى ملاءمته مع ثقافتها، لا سيما مع وجود عرض تربوي توفره الفرعيات، وخصوصا أن هذه الدراسات تعد من شروط توطين المدارس الجماعاتية، وفقا للإطار المرجعي لهذه المدارس لسنة 2017.

> أوضحت الوزارة المكلفة بالتربية الوطنية أنه اعتبارا من سنة 2018، يتم إحداث المدارس الجماعاتية بعد دراسة الجدوى، وأن النقص يكمن على مستوى الدراسات السوسيولوجية حيث يتم الاكتفاء بالقيام بمشاورات مع السلطات المحلية والمنتخبين المحليين. كما أوردت الوزارة أنه يتم التأكيد على موافقة الأسر بالنسبة للمدارس الجماعاتية التي تم إحداثها مؤخرا.

➢ ضرورة وضع دفتر تحملات خاص بإحداث المدارس الجماعاتية

لوحظ غياب دفتر تحملات خاص بإحداث المدارس الجماعاتية، والذي يحدد نوع المؤسسة المناسب لطبيعة الاحتياجات المعبر عنها. وفي ظل هذا الوضع، تعتمد الأكاديميات على دليل تصميم المباني المدرسية العادية كمرجع لتصميم المدارس الجماعاتية. غير أن هذا الدليل لا يتطرق لبعض المكونات الخاصة بالمدارس الجماعاتية (كالداخليات، والمطاعم المدرسية، والسكنيات، إلخ.)، الشيء الذي أثر سلبا على تجانس مختلف مكونات هذه المدارس وملاءمة حجمها.

أكدت الوزارة المكلفة بالتربية الوطنية أنها بصدد إعداد إطار مرجعي يخص المفهوم الجديد للمدارس الجماعاتية، بإشراك جميع مكونات الوزارة. كما أفادت أن الإطار المذكور يقترح نموذجا جديدا لتنظيم وحكامة المدارس الجماعاتية ومعايير توطينها، بناء على نظرة مندمجة لهذه المدارس في بيئاتها ومحيطها، ومتكيفة مع خصوصيات السياق المحلي.

2. حوالي 45% من المدارس الجماعاتية لا تتوفر على داخليات أو لا يتم استغلال تلك المتوفرة

بلغ عدد المدارس الجماعاتية برسم السنة الدراسية 2021-2022، ما مجموعه 226 مدرسة أي بنسبة 67% من مجموع المدارس التي تمت برمجتها، والبالغ 338 مدرسة جماعاتية (188 مدرسة مبرمجة ضمن البرنامج الاستعجالي و150 ضمن برنامج توسيع شبكة المدارس الجماعاتية). ورغم هذه الحصيلة، لا تمثل المدارس الجماعاتية على الصعيد الوطني سوى 5% من مجموع المدارس الابتدائية بالوسط القروي.

وقد لوحظ أن 75 مدرسة جماعاتية، أي نسبة 33% من مجموع المدارس الجماعاتية المحدثة، لا تتوفر على الداخليات، في حين أن 28 مدرسة ورغم توفرها على داخلية فهي لا تشتغل، أي ما يعادل 19%، من مجموع المدارس الجماعاتية المتوفرة على داخليات.

أما في ما يخص السكنيات، فيعد السكن الوظيفي المخصص للمدير والسكن الإداري المخصص للأساتذة المزاولين بالمدارس الجماعاتية، من المكونات الأساسية لمفهوم هذا النموذج، والتي دعا إليها البرنامج الاستعجالي والإطار المرجعي لسنة 2017.

فقد لوحظ أن عددا من المدارس الجماعاتية غير مجهزة بالسكنيات، حيث أن 40% من مجموع المدارس الجماعاتية لا تتوفر على سكن وظيفي في حين أن 20% من هذه المدارس غير مجهزة بالسكن الإداري. ونظراً لعزلة بعض المدارس، فإن غياب السكنيات يشكل عائقاً لضمان استقرار هيئة التدريس وهيئة الإدارة التربوية.

أفادت الوزارة المكلفة بالتربية الوطنية أن بعض المدارس الجماعاتية المفتوحة لا تتوفر على داخليات، وأنه وجب الأخذ بعين الاعتبار كون أولياء أمور التلاميذ يفضلون الاستفادة من خدمات النقل المدرسي المتوفرة للتلاميذ. وأضافت الوزارة أن بعض الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين تقوم بإنشاء أقسام داخلية ذات طاقة استيعابية محدودة، بسبب الحاجة الملحة في هذه المناطق النائية إلى البنية التحتية الضرورية لتقديم خدمة النقل لفائدة التلاميذ في المناطق المعزولة. كما أوضحت الوزارة بأن جل المدارس الجماعاتية مجهزة بالسكن الوظيفي، غير أن استغلالها رهين بالظروف الاجتماعية والاقتصادية للمنطقة التي تتواجد بها.

ثالثا. تدبير واستغلال المدارس الجماعاتية

يرتبط نجاح نموذج المدارس الجماعاتية بكيفية تدبيرها وطرق استغلال مكوناتها والموارد الموضوعة رهن إشارتها. ويختلف تنزيل هذا النموذج بين الأكاديميات وكذا بين المديريات الإقليمية التابعة لنفس الأكاديمية، على المستوى التدبيري وعلى مستوى الخدمات المقدمة.

1. تسيير المدارس الجماعاتية

يعتمد التسيير الفعال للمدارس الجماعاتية إلى حد كبير على النمط التنظيمي والطاقم الإداري والموارد المالية. إلا أن هذه المكونات تعاني من مجموعة من الإكراهات.

➢ نمط تدبيري غير موحد

لوحظ غياب إطار تنظيمي واضح يوحد النموذج التدبيري للمدارس الجماعاتية، حيث تم الوقوف على وجود أنماط تنظيمية وتدبيرية متباينة وغير متجانسة بين الأكاديميات، وأحيانا بين المديريات الإقليمية التابعة لنفس الأكاديمية. ويتجلى هذا التباين على مستوى طبيعة المدرسة الجماعاتية (مدرسة مستقلة أو تتوفر على فرعيات) وكذا المستويات الدراسية التي يتم تدريسها على مستوى المؤسسة (جميع المستويات أو بعض المستويات).

أكدت الوزارة المكلفة بالتربية الوطنية على أن الإطار المرجعي الجديد، والذي هو بصدد الإعداد، يقترح نمطا للحكامة والتدبير، إذ يحدد أدوار وانتظارات كل الأطراف المعنية بما في ذلك الجماعات الترابية، والمجتمع المدني، إلخ.

➢ خصاص في الأطقم الإدارية

في غياب إطار قانوني خاص كما سلف الذكر، تعاني المدارس الجماعاتية من نقص على مستوى الموارد البشرية خاصة الحراس العامون للداخليات والممونون. وهكذا لوحظ أن تسيير 40% من المدارس الجماعاتية يتم من طرف المدير فقط، الذي يتكفل بالعمل الإداري بأكمله، رغم أن تسيير المدارس الجماعاتية، وخصوصا تلك التي تتوفر على داخليات، يتطلب أكثر من إطار إداري واحد.

أوضحت الوزارة المكلفة بالتربية الوطنية أن النقص في الموارد البشرية يعزى إلى أن تعيين موظفين إضافيين يتطلب إعادة النظر في النصوص المعمول بها للسماح باختيار الأشخاص المتوفرين على الكفاءات المهنية المطلوبة مع ضرورة تحديد شروط وكيفية التعيينات.

➢ عدم تنزيل التدبير المالي المفوض للمدارس الجماعاتية

نص الإطار المرجعي للمدارس الجماعاتية، الصادر سنة 2017، على تمكين هذه المؤسسات من تدبير إداري ومالي مفوض يسمح بتنفيذ مشاريعها، وعقدها للشراكات اللازمة. لكن هذا التسيير المفوض لم يتم تنزيله على أرض الواقع، حيث ظل التدبير المالي للمدارس الجماعاتية، على الرغم من خصوصياتها والخدمات التي تقدمها، مماثلا للمدارس الأخرى العادية.

أفادت الوزارة المكلفة بالتربية الوطنية أن جميع المدارس الجماعاتية، تتوفر على ميزانية في إطار جمعية دعم مدرسة النجاح على غرار باقي المدارس الأخرى. كما أشارت إلى أن جميع المدارس الجماعاتية ستستفيد من الاستقلال المالي، في إطار خارطة الطريق 2022-2026، مما سيسمح لها بإنجاز مشروع المؤسسة المندمج الخاص بها.

2. استغلال المدارس الجماعاتية

بلغ عدد التلاميذ في المدارس الجماعاتية، برسم الموسم الدراسي 2022/2021، ما مجموعه 60.869 تلميذ، تشكل منهم الإناث نسبة 47%. ويمثل هذا المجموع 3% من إجمالي تلاميذ السلك الابتدائي في المناطق القروية.

➢ حوالي 50% من القدرة الاستيعابية للمدارس الجماعاتية غير مستغلة

لوحظ محدودية استغلال المدارس الجماعاتية، حيث أن معدل استغلالها على المستوى الوطني لا يتجاوز 50% من القدرة الاستيعابية المتوفرة، وذلك برسم الموسم الدراسي 2022/2021. وتختلف أسباب ضعف الاستغلال من مدرسة لأخرى بين ما هو تنظيمي وتدبيري، وما هو متعلق بالإقبال على هذه المدارس الجماعاتية في ظل توفر الفرعيات والمجموعات المدرسية.

أوضحت الوزارة المكلفة بالتربية الوطنية أن النقص المسجل في استغلال المدارس الجماعاتية، راجع بالأساس إلى عدم رغبة أولياء أمور التلاميذ، في بعض الأحيان، لأداء مصاريف النقل المدرسي ومطالبتهم بمجانية تلك الخدمة حتى يتمكن التلاميذ من الالتحاق بالمدارس الجماعاتية.

➢ خصاص على مستوى البنيات التحتية والمعدات اللازمة لممارسة الأنشطة الموازية

تتطلب ممارسة الأنشطة الموازية، كالأنشطة الرياضية وتلك المتعلقة بالتكنولوجيا، بنية تحتية ملائمة وتجهيزات ومعدات متخصصة، خاصة الملاعب الرياضية والقاعات المتعددة الوسائط والمكتبات. لكن لوحظ أنه، خلال الموسم الدراسي 2022/2021، لا تتوفر 79 مدرسة جماعاتية (35%) على ملاعب رياضية مما لا يمكن التلاميذ من ممارسة الأنشطة الرياضية. كما أن 95 مدرسة جماعاتية (42%)، برسم الموسم الدراسي 2022/2021، لا تضم قاعات متعددة الوسائط، مما لا يسمح لتلاميذ هذه المدارس بمزاولة الأنشطة الموازية المتعلقة بالتكنولوجيا، بالرغم من الأهمية البالغة التي أصبح يكتسيها إدماج تكنولوجيا المعلومات والاتصال في التعليم.

أفادت الوزارة المكلفة بالتربية الوطنية أنه بخصوص المؤسسات التي لا تتوفر على تلك الخدمات، ستتم برمجتها في إطار إعادة تأهيل تلك المؤسسات التي تحددها الميزانية السنوية. وأضافت الوزارة أن جميع المشاريع المبرمجة أو التي في طور الإنجاز تتوفر على منشآت رياضية، وقاعة وسائطية للمعلوميات.

➢ تفاوتات في نسبة ملء الداخليات بين الأكاديميات ومعدل وطني لا يتجاوز 52%

بلغ المعدل الوطني لنسبة الملء في الداخليات التابعة للمدارس الجماعاتية، برسم الموسم الدراسي 2022/2021، ما يقارب 52%. وقد لوحظ بعض التفاوتات بين الأكاديميات، حيث سجلت هذه النسبة، في المتوسط، 17% كحد أدنى في جهة الدار البيضاء - سطات، بينما بلغت 70% كحد أقصى في جهة بني ملال - خنيفرة.

ومن جهة أخرى، تجدر الإشارة إلى أن بعض الداخليات التابعة للمدارس الجماعاتية تتجاوز طاقتها الاستيعابية، نظرا لإيوائها لتلاميذ الإعداديات، مما يؤثر سلبا على جودة الخدمات، لاسيما من حيث جودة الأفرشة والنظافة والظروف العامة للإيواء.

➢ حوالي 65% من المدارس الجماعاتية قدمت خدمة الإطعام بجميع مكوناتها

أدرج الإطار المرجعي للمدارس الجماعاتية الإطعام كإحدى الخدمات المقدمة من طرف هذه المدارس. لكن لوحظ، برسم السنة الدراسية 2021-2022، أن 65% من مجموع المدارس الجماعاتية فقط (147 مدرسة جماعاتية)، قدمت هذه الخدمة بجميع مكوناتها (الوجبات الثلاث واللمجة).

أوضحت الوزارة المكلفة بالتربية الوطنية أن بعض المدارس الجماعاتية لا تتوفر على بناية خاصة بتقديم الطعام للتلاميذ. كما أوردت الوزارة أن بعض المدارس الجماعاتية التابعة لبعض الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين مجهزة ببنايات لهذا الغرض، في حين أن الأكاديميات الأخرى بصدد تعميم خدمة المطعم المدرسي.

رابعا. فعالية ومردودية المدارس الجماعاتية

يعتمد نجاح هذا النموذج من المدارس الابتدائية على مدى فعاليته في ترشيد وتطوير العرض المدرسي وكذا مدى مساهمته في تحسين جودة التعلمات. وقد تم الوقوف في هذا الباب على الأثر المحدود للمدارس الجماعاتية في ترشيد العرض المدرسي وفي تقوية المسار والمستوى التعليميين لتلاميذ السلك الابتدائي.

1. فعالية المدارس الجماعاتية

اعتمد تقييم فعالية المدارس الجماعاتية على تحليل وضعية العرض المدرسي ب 240 جماعة قروية تضم 226 مدرسة جماعاتية، وذلك بالرجوع إلى الأهداف المحددة بالبرنامج الاستعجالي.

➢ الحرص على التخلي التدريجي عن الفرعيات والمجموعات المدرسية

أسفر تحليل وضعية الوحدات المدرسية بالجماعات القروية التي تضم المدارس الجماعاتية، على أن إحداث هذه الأخيرة لم يمكن من تحقيق هدف التخلي تدريجيا عن الفرعيات، على الصعيد الوطني. وقد تبين أن عدد المجموعات المدرسية والفرعيات التي تم إغلاقها أو تحويلها بلغ 172 مجموعة مدرسية و239 فرعية، وهو ما يشكل 8% من مجموع الفرعيات التي كانت موجودة قبل إحداث المدارس الجماعاتية.

أكدت الوزارة المكلفة بالتربية الوطنية أن إغلاق الفرعيات يتم تدريجيا وأن عدد التلاميذ المنقولين من المدارس الفرعية إلى المدارس الجماعاتية يتجاوز عدد التلاميذ الذين لم يتم نقلهم والذين يرفضون دفع تكاليف النقل الشهرية أو يفضلون البقاء في المدرسة الفرعية على الرغم من توفير الحافلات مجانا. وأضافت الوزارة أنها، من أجل تحسين العرض المدرسي في المناطق القروية، بصدد دراسة إمكانية تحويل بعض المدارس الفرعية إلى مدارس جماعاتية بالاعتماد على مجموعة من المعايير من بينها: عدد التلاميذ، وتوفر الوعاء العقاري، ودراسة الجدوى، وانخراط الشركاء، إلخ.

➢ حوالي 4% فقط من المدارس الجماعاتية تمكنت من تحقيق هدف تجميع كل التلاميذ المنتمين للجماعة

يعتبر تجميع التلاميذ المنتمين لنفس الجماعة، بالمدرسة الجماعاتية أحد أهداف تنزيل هذا النموذج. وقد أتاح إحداث المدارس الجماعاتية، إلى حدود أكتوبر 2022، استقبال 60.869 تلميذا على الصعيد الوطني، وهو ما ساهم، نظرا للخدمات التي تقدمها، في تحسين ظروف الاستقبال والتعليم لهؤلاء التلاميذ مقارنة بالمتمدرسين بالفرعيات والمجموعات المدرسية.

غير أن إحداث المدارس الجماعاتية لم يحقق كليا هدف جذب غالبية تلاميذ الجماعات التي تضم هذه المدارس. حيث تمكنت 4% فقط من المدارس الجماعاتية من تحقيق هدف تجميع كل التلاميذ المنتمين للجماعة التي تتواجد بها، بينما أتاحت 56% من المدارس الجماعاتية التعليم لنسبة أقل من أو تساوي 25% فقط من تلاميذ نفس الجماعة. كما عرفت 16% من الجماعات، التي تضم المدارس الجماعاتية، زيادة في عدد التلاميذ المسجلين بالفرعيات والمجموعات المدرسية مقارنة بالوضع قبل إنشاء المدارس الجماعاتية.

➢ عدم ترشيد استغلال الموارد البشرية

يتمثل أحد أهداف إحداث المدارس الجماعاتية في ترشيد استغلال الموارد البشرية العاملة داخل الجماعات التي تضم هذه المدارس. غير أن نسبة الأساتذة، مجمعة حسب كل أكاديمية، الذين يعملون بالمدارس الجماعاتية لا تتعدى 20% من مجموع الأساتذة المزاولين بالجماعات التي تضم هذه المدارس.

➢ انخفاض ملحوظ في نسبة الهدر المدرسي

خلال الفترة الممتدة من 2017 إلى 2021، عرفت الجماعات التي تضم المدارس الجماعاتية انخفاضا في نسبة الهدر المدرسي، حيث انتقل عدد التلاميذ المنقطعين عن الدراسة من 12.371 تلميذا خلال الموسم الدراسي 2018/2017، إلى 8.109 تلميذا خلال الموسم الدراسي 2022/2021، أي بنسبة انخفاض بحوالي 34%.

وقد أسفر تحليل معطيات الهدر المدرسي، حسب المستوى الدراسي، على أن أعلى نسب الهدر المدرسي سجلت بالمستوى السادس ابتدائي. كما لوحظ، بالموازاة مع ذلك، عدم التحاق ما يناهز 224 تلميذا بالسنة الأولى إعدادي، رغم حصولهم على شهادة السلك الابتدائي، وذلك خلال الموسم الدراسي 2022/2021. ويعزى هذا الوضع إلى عدم تغطية الجماعة بالسلك الإعدادي خصوصا في حالة عدم توفير الداخليات.

2. مردودية المدارس الجماعاتية: 51% من التلاميذ حصلوا على شهادة التعليم الإعدادي

عموما، تتجاوز نسبة النجاح بالسلك الابتدائي 83%، وذلك بغض النظر عن طبيعة المدرسة (مدرسة جماعاتية أو مجموعة مدرسية أو فرعية) وعن المستوى الدراسي. وقد أبانت مقارنة نسبة النجاح بين المدارس الجماعاتية وباقي الوحدات المدرسية بنفس الجماعة، أنه لا يوجد فرق ملحوظ في نسب النجاح، حيث لا تتعدى 3% لصالح المدارس الجماعاتية. بالمقابل سجل الموسم الدراسي 2022/2021 تكرار ما يناهز 10.880 تلميذ بالمستوى الأول ابتدائي.

أمام هذا الوضع ومن أجل الوقوف على مدى مساهمة المدارس الجماعاتية في تحسين مستوى التلاميذ وجودة التعلمات، تم تحليل المسار الدراسي للفوج 2016/2015 إلى حدود السنة الثالثة إعدادي وفحص النقط المحصل عليها بالنسبة للمواد الخمس الأساسية (اللغة العربية، واللغة الفرنسية، والرياضيات، وعلوم الحياة والأرض، وعلوم الفيزياء والكيمياء). وقد لوحظ في هذا الباب ما يلي:

- حصول 51% من تلاميذ المدارس الجماعاتية، على الصعيد الوطني، على شهادة التعليم الإعدادي دون رسوب من السنة الثالثة ابتدائي، متجاوزة بذلك تلامذة باقي الوحدات المدرسية والتي سجلت بها نسبة 46%؛
- ظلت مساهمة المدارس الجماعاتية في تحسين جودة التعلمات، بالنسبة للمواد الخمس الأساسية سالفة الذكر، محدودة مقارنة مع باقي الوحدات المدرسية المنتمية لنفس الجماعة، حيث لا يتعدى على العموم الفرق في معدل النقط، بين المدارس الجماعاتية وباقي الوحدات المدرسية، ثلاثة نقط مئوية لصالح المدارس الجماعاتية؛
- يعاني مستوى التلاميذ في المواد العلمية، بصفة عامة، من ضعف ضبط المناهج والتمكن من المواد العلمية. وقد سجل تقارب في النقط بين تلاميذ المدارس الجماعاتية والمنتمين للفرعيات والمجموعات المدرسية، إذ راوحت نسبة تلاميذ المدارس الجماعاتية، الحاصلين على معدل أقل من 20/10 في مواد الرياضيات وعلوم الفيزياء والكيمياء وعلوم الحياة والأرض، على التوالي 59% و40% و56%. في حين بلغت هذه النسب بباقي الوحدات المدرسية التابعة لنفس الجماعة ما يناهز، 60% و41% و59%. وبالتالي لم يتم رصد تحسين جودة التعلمات بالشكل الذي كان منتظرا ووفق المجهود الاستثماري المبذول من أجل إحداث المدارس الجماعاتية.

بناء على ما سبق، يتضح أنه رغم الأثر الإيجابي للمدارس الجماعاتية في تطوير البنية التحتية التعليمية وتحسين ظروف تمدرس تلاميذ العالم القروي، فإنه لم يتم تحقيق الأهداف المتوخاة منها كتقليص الفرعيات، وتحسين جودة التعلمات، وترشيد الموارد البشرية، وإدماج هذه المدارس في بيئتها. ومن أجل ضمان نجاح نموذج المدارس الجماعاتية، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة، بما يلي:

- **وضع إطار قانوني ملائم للمدارس الجماعاتية؛**
- **وضع استراتيجية وطنية خاصة بالمدارس الجماعاتية تترجم رؤية الوزارة الوصية والأهداف المحددة وكيفية تنزيل هذا النموذج من المدارس، أخذا بعين الاعتبار الخصوصيات المحلية؛**
- **مراجعة الإطار المرجعي للمدارس الجماعاتية مع مراعاة مرونة الالتزام به حسب خصوصية كل أكاديمية؛**
- **الانفتاح على المجالس المنتخبة والمجتمع المدني من أجل إشراكهم في تدبير المدارس الجماعاتية.**

القطاعات الإنتاجية والبنيات الأساسية

تثمين السدود:
ضرورة تعزيز التنسيق بين مختلف المتدخلين وتسريع إنجاز البرامج الهادفة للرفع من مردودية هذه المنشآت

منذ أن أطلقت بلادنا "سياسة السدود"، سنة 1967، تطورت سعة تخزين الماء في المغرب بشكل كبير، إذ انتقلت من ملياري (02) متر مكعب إلى 19,9 مليار متر مكعب خلال الفترة 1967-2023. وقد مكن هذا التطور التدريجي والموازي لتطور الطلب على الماء، من التخفيف من آثار التقلبات السنوية للتساقطات المطرية.

ويتوفر المغرب، إلى متم يونيو 2023، على 152 سدا كبيرا و136 سدا صغيرا، ويوجد قيد الإنجاز 18 سدا كبيرا بسعة تقدر ب 6 مليار م^3. كما تتوفر بلادنا على بنية تحتية هيدروفلاحية تمكن من ري ما يقرب من 1,3 مليون هكتار في سافلة هذه المنشآت، وكذا على بنية تحتية لإنتاج وتوزيع مياه الشرب، تعتمد بنسبة 68% على الموارد المائية المعبأة بواسطة السدود. وتساهم السدود كذلك في تلبية احتياجات البلاد من الطاقة، وإن كان بشكل محدود، حيث ساهمت هذه المنشآت، سنة 2021، بنسبة 3% من إنتاج الطاقة الكهربائية على الصعيد الوطني، مقابل مساهمة بلغت نسبتها 16% سنة 2010.

وقد انصبت المهمة الرقابية التي قام بها المجلس الأعلى للحسابات حول استراتيجية وإجراءات تثمين السدود التي اعتمدتها وثائق التخطيط المتعلقة بالماء، ولا سيما الاستراتيجية الوطنية للماء 2009-2030، والمخطط الوطني للماء 2010-2030، وكذا المخططات التوجيهية للتهيئة المندمجة لموارد المياه 2011-2030. وقد غطت هذه المهمة الرقابية بشكل رئيسي الفترة 2010-2020 وشملت الإجراءات المنصوص عليها في وثائق التخطيط سالفة الذكر، والمرتبطة بتدبير وتطوير العرض المائي، وبتدبير الطلب على الماء، وبالتثمين الطاقي وبالحفاظ على الموارد المائية وحمايتها. كما شملت استشراف التحديات التي قد تواجه تحقيق أهداف كل من البرنامج الوطني للتزويد بالماء الشروب ومياه السقي 2020-2027 ومشروع المخطط الوطني للماء 2020-2050 في ما يتعلق بتثمين السدود.

أولا. ملاءمة واتساق برامج وإجراءات تثمين السدود والتنسيق بين الأطراف المعنية

- **ضرورة التسريع بوضع مجموعة من البرامج المرتبطة بتثمين السدود والحفاظ على المياه المعبأة**

وفقا للاستراتيجية الوطنية للماء 2009-2030 والمخطط الوطني للماء 2010-2030 وكذا المخططات التوجيهية للتهيئة المندمجة للموارد المائية 2011-2030، فإن الإجراءات المبرمجة ضمن هذه الوثائق ستمكن من الاستجابة للطلب على الماء بجميع الأحواض المائية في أفق سنة 2030. غير أن وثائق التخطيط هاته لم تأخذ بعين الاعتبار عامل تسارع التغيرات المناخية، وذلك بسبب غياب تقييم موضوعي وذي موثوقية في هذا المجال، عند إعداد هذه الوثائق. وقد تم تدارك هذا القصور من خلال مشروع المخطط الوطني للماء الذي يهم الفترة 2020-2050، حيث تم اعتماد فرضيات تأخذ بعين الاعتبار الآثار المتوقعة للتغيرات المناخية على حجم التساقطات المطرية.

وبالإضافة إلى ذلك، لم يتم وضع برنامج لإعادة تأهيل قنوات نقل المياه انطلاقا من السدود وذلك خلافا لما نصت عليه وثائق التخطيط سالفة الذكر، والتي قدرت حجم المياه التي تضيع على مستوى هذه القنوات والممكن توفيرها في حوالي 400 مليون متر مكعب سنويا. وقد تضمن كل من مشروع المخطط الوطني للماء 2020-2050 وكذا البرنامج الوطني للتزويد بالماء الشروب ومياه السقي 2020-2027 هذا الجانب الهام من تدبير المياه المعبأة بواسطة السدود، حيث تم اعتماد برنامج يروم إعادة تأهيل قنوات نقل المياه بكلفة إجمالية قدرها 630 مليون درهم، منها 330 مليون درهم خلال الفترة 2020-2027.

> أشارت الوزارة المكلفة بالفلاحة في جوابها إلى الإكراهات التي تواجهها صيانة وإعادة تأهيل قنوات نقل المياه ذات الأغراض المتعددة، والتي تتعلق بضرورة استمرارية خدمة ماء الشرب. وأضافت أنه، ولمواجهة هذه الإكراهات، تم تضمين عمليات إعادة التأهيل والعصرنة، وعند الاقتضاء، فصل شبكات إمدادات مياه الشرب عن شبكات إمدادات مياه الري في إطار البرنامج الوطني للتزويد بالماء الشروب ومياه السقي 2020-2027.

وبخصوص السدود الصغيرة، فقد سجل المجلس غياب برنامج لتثمينها، حيث إن معظم هذه السدود لم توضع رهن إشارة وكالات الأحواض المائية بعد الانتهاء من بنائها وأصبحت في غالبيتها منشآت مهجورة. فإلى متم سنة

2021، بلغ عدد السدود (الكبيرة والصغيرة) التي تم وضعها رهن إشارة الأحواض المائية 87 سدا منها ثمانية (08) سدود صغيرة، علما أن العدد الإجمالي للسدود يبلغ 288 سدا (152 سدا كبيرا و136 سدا صغيرا). ويعد غياب إطار تنظيمي يحدد بتفصيل شروط وضع السدود رهن إشارة وكالات الأحواض المائية من بين الصعوبات التي تواجهها هذه العملية.

> أفادت الوزارة المكلفة بالفلاحة في جوابها بأن تثمين السدود الصغيرة يتم في الغالب عبر التجهيزات الهيدروفلاحية القائمة، مشيرة إلى أن هذه السدود، على خلاف السدود الكبرى، لا تخضع لدراسات قبلية لتحديد الموارد المائية التي يمكن تعبئتها بمستوى من الضمان يتوافق مع تلبية احتياجات مياه الري، مما يجعل من الصعب تصميم مشاريع هيدروفلاحية مرتبطة بها تبرر الاستثمارات بمستوى من الربحية المقبولة.
> وأضافت الوزارة ذاتها أنها، وبناءً على هذه الصعوبات والتجارب السابقة، أعطت الأولوية لتثمين هذه السدود من خلال تعزيز موارد المياه بمدارات الري الصغير والمتوسط القائمة، وتوريد الماشية وإعادة تغذية المياه الجوفية.

وفي ما يتعلق بالحفاظ على جودة موارد المياه السطحية، سجل المجلس، على الخصوص، عدم تفعيل "البرنامج الوطني للوقاية من التلوث الصناعي" الذي أطلقه القطاع المكلف بالبيئة سنة 2009، حيث ظل وثيقة تأطيرية دون إعداد مخطط عمل لتنفيذه. ويعد غياب نصوص قانونية تحدد شروط ربط المقذوفات الصناعية بشبكات التطهير السائل من بين المعيقات التي حالت دون تفعيل هذا البرنامج.

> أشارت الوزارة المكلفة بالتنمية المستدامة في جوابها إلى إنجاز العديد من المشاريع في إطار صندوق مكافحة التلوث الصناعي (FODEP) والآلية التطوعية لمكافحة التلوث الصناعي للمقذوفات السائلة (MVDIH)، وكذا في إطار الميزانية السنوية لقطاع التنمية المستدامة.
>
> وأضافت أنها قامت سنة 2019 بإعداد دراسة تتعلق بتشخيص وتحليل الوضعية المتعلقة بالوقاية ومكافحة التلوث الصناعي وأنها حاليا بصدد إعداد برنامج وطني للوقاية ومكافحة التلوث الصناعي في أفق سنة 2035، وتتوقع الوزارة أن يساهم تنفيذ هذا البرنامج بشكل كبير في المحافظة على الأوساط البيئية وخاصة الموارد المائية والتي أصبحت أولوية ملحة في السياق الوطني الحالي الذي يتسم بالإجهاد المائي.

➢ عدم إجراء تقييمات لاحقة لمشاريع السدود المنجزة

لم يسبق للسلطات الحكومية المكلفة بقطاع الماء القيام بتقييم لاحق للجدوى الاقتصادية للسدود المنجزة، رغم أن الممارسات الفضلى على المستوى الدولي في هذا المجال تحث على إجراء مثل هذه التقييمات، وذلك على الأقل كل عشر سنوات من أجل تقييم جودة الدراسات المنجزة وكذا النتائج الاقتصادية والمالية، والآثار البيئية والاجتماعية لهذه المشاريع. كما من شأن هذه التقييمات أن تمكن من ترصيد الممارسات الفضلى التي تم الوقوف عليها من خلال تنفيذ المشاريع السابقة، وذلك لأجل تعميمها وتدارك المخاطر التي قد تواجه أي مشروع مستقبلي.

> أفادت وزارة التجهيز والماء في جوابها باعتزام مصالحها إجراء دراسات للتقييم البعدي للسدود الكبرى ابتداء من سنة 2023، حيث تمت برمجة إنجاز التقييم البعدي لمشروع سد الوحدة برسم مشروع قانون المالية لسنة 2023، وذلك بغلاف مالي يقدر ب 1,5 مليون درهم.

➢ نقائص على مستوى قيادة وتتبع وتنسيق برامج تثمين السدود

أثرت بعض النقائص في التوجيه والتتبع والتنسيق على اتساق الأهداف واستراتيجية تنفيذ الإجراءات المتعلقة بتثمين السدود. وتتعلق هاته النقائص، على الخصوص، بالإشراف على تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للماء 2009-2030، حيث إن الوحدة المكلفة بهذا الإشراف لم تعقد أي اجتماع لها منذ سنة 2012. وقد واجهت هذه الوحدة المكونة من مسؤولين يمثلون مختلف القطاعات المعنية صعوبات لعقد الاجتماعات المكثفة التي يتطلبها تحقيق الأهداف الطموحة للاستراتيجية. وسجل المجلس بهذا الصدد أن الأطراف المعنية (ولاسيما الوزارات المكلفة بالداخلية والماء والفلاحة وكذا المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب ووكالات الأحواض المائية) قد حصرت مدة عمل هذه الوحدة في ثمانية عشر شهرا، وذلك بدلا من الإشراف على الاستراتيجية الوطنية للماء طوال مدة تنفيذها، وهو ما حدّ، بشكل ملموس، من التنسيق بين الأطراف المعنية ومن التزامها بتحقيق الأهداف المسطرة في الاستراتيجية، والتي من ضمنها تلك المتعلقة بتثمين السدود.

ويرجع ضعف التنسيق بين الأطراف المعنية كذلك إلى عدم المصادقة على مشاريع المخططات التوجيهية للتهيئة المندمجة للموارد المائية ومشروع المخطط الوطني للماء، حيث ينص القانون رقم 36.15 المتعلق بالماء على أن هذه المخططات تتم المصادقة عليها بمرسوم. وفي ظل غياب المصادقة على هذه الوثائق المتعلقة بالتخطيط المائي، يصعب مراقبة وتتبع تنفيذها نظرا لكونها تظل مشاريع مخططات لم تأخذ بعد طابع الرسمية. ومن المرجح أن

تستمر هذه الصعوبات نظرا لعدم المصادقة على مشروع المخطط الوطني للماء 2020-2050 رغم تقديمه إلى اللجنة الوزارية المشتركة للماء منذ متم سنة 2019.

> أشارت وزارة التجهيز والماء في جوابها إلى أنه يتم حاليا إعداد الصيغة النهائية لمشروع المخطط الوطني للماء في أفق عرضه على المجلس الأعلى للماء والمناخ في دورته القادمة.

وتجدر الإشارة إلى أن البرنامج الوطني للتزويد بالماء الشروب ومياه السقي 2020-2027 قد اعتمد لأجل التنسيق على المستوى الوطني، لجنة للقيادة يرأسها رئيس الحكومة، وقد عقدت هذه اللجنة أربع اجتماعات منذ إطلاق هذا البرنامج، بالإضافة إلى عدة اجتماعات أخرى ترأسها والتي خصصت لدراسة مختلف إشكاليات التزود بالماء عبر ربوع المملكة.

> أشارت وزارة التجهيز والماء في جوابها إلى أنه، في إطار تنزيل مضامين البرنامج الوطني للتزويد بالماء الشروب ومياه السقي 2020-2027، تم إحداث عدة لجان وطنية موضوعاتية كلجنة السدود الكبرى، ولجنة السدود الصغرى والتلية، ولجنة التزويد بالماء الشروب بالعالم القروي ولجنة الربط البيني بين الأحواض. وقد عكفت هذه اللجان، منذ إحداثها على العمل على تحديد والموافقة على البرنامج السنوي وتتبع الإنجاز وكذا تقديم المقترحات للجنة التقنية.

ثانيا. تقييم الإنجازات المحققة لتثمين مياه السدود

➢ إكراهات التمويل أدت إلى تأخر هام في بناء عدد من السدود الكبيرة وعدم تحقيق الأهداف المتعلقة بالسدود الصغيرة

عرف بناء السدود الكبيرة خلال الفترة 2010-2020 تأخرا مقارنة بالتوقعات، حيث لم يتم إتمام تشييد سوى 16 سداً كبيراً من أصل 30 كانت مبرمجة خلال هذه الفترة، أي بنسبة إنجاز بلغت 53%. ويرجع هذا التأخر أساسا إلى مجموعة من العوامل منها على الخصوص، تأخر إطلاق مسطرة نزع الملكية لتعبئة العقارات اللازمة لتشييد السدود، وكذا اللجوء إلى صفقات تكميلية نظرا لارتفاع حجم الأشغال مقارنة بالتوقعات.

وقد رفعت السدود المنجزة خلال الفترة 2010-2020 السعة الإجمالية لتخزين المياه من 17 إلى 19,1 مليار متر مكعب، أي بزيادة قدرها 2,1 مليار متر مكعب، وهي سعة إضافية لا تمثل سوى 30% من الهدف المحدد الذي يروم بلوغ سعة إضافية تبلغ سبعة (7) ملايير متر مكعب سنة 2030.

وفي هذا الصدد، تشير معطيات وزارة التجهيز والماء، إلى أن السدود في طور الإنجاز أو المخطط إنجازها في إطار البرنامج الوطني للتزويد بالماء الشروب ومياه السقي 2020-2027، ستمكن، إذا تحققت شروط التمويل والإنجاز المتوقعة، من بلوغ سعة إجمالية للسدود قدرها 24 مليار متر مكعب عند متم سنة 2027، أي بزيادة قدرها سبعة (7) ملايير متر مكعب مقارنة مع سنة 2010.

وفي ما يتعلق ببناء السدود الصغيرة، فإن المنجزات ظلت بعيدة عن الأهداف الطموحة للاستراتيجية الوطنية للماء، حيث تم بناء 75 سدا من أصل 500 مبرمجة، أي بمعدل إنجاز لا يتجاوز 15%. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه في إطار البرنامج الوطني للتزويد بالماء الشروب ومياه السقي 2020-2027، تم وضع هدف إنجاز 330 سدا صغيرا في الفترة 2020-2027، وذلك بمبلغ إجمالي قدره 8,47 مليار درهم.

> أشارت وزارة التجهيز والماء في جوابها إلى أن إنجاز السدود الصغرى والتلية المبرمجة في إطار الاستراتيجية الوطنية للماء الممتدة بين 2009 و2030 عرف تعثرا كبيرا نتيجة عدم توفر الوزارة على الموارد المالية الكافية لتنزيل مضامين هذه الاستراتيجية.
>
> وأضافت أن البرنامج الوطني للتزويد بالماء الشروب ومياه السقي 2020-2027 قد سطر إنجاز مشاريع السدود الصغرى والتلية وفق مقاربة تشاركية جديدة ترمي إلى دعم التنمية المحلية وضمان ديمومة هذه المشاريع، حيث تسهر اللجنة الوطنية الموضوعاتية المكلفة بالسدود الصغرى والتلية والتي تضم كلا من وزارة الداخلية ، ووزارة الاقتصاد والمالية، ووزارة التجهيز والماء، ووزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب-قطاع الماء، على تحديد مشاريع السدود الصغرى التي سيتم إنجازها، بناء على مقترحات اللجان الجهوية التي يترأسها السادة الولاة، والتي تسهر بدورها على جرد الاحتياجات على الصعيد الجهوي والمحلي والتي تتولى وكالات الأحواض المائية كتابتها.

ضرورة تسريع الدراسات المتعلقة بمشاريع الربط بين الأحواض المائية وضمان اتضاح الرؤية بشأن تمويلها

يعد الربط بين الأحواض المائية أحد وسائل تثمين مياه السدود التي اعتمدتها الاستراتيجية الوطنية للماء 2009-2030. وفي هذا الإطار، توقعت الدراسات التي سبقت إعداد هذه الاستراتيجية، أن يتم إنجاز المرحلة الأولى من مشروع نقل المياه شمال-جنوب، قبل متم سنة 2020، بما يسمح بنقل 400 مليون متر مكعب من الماء سنويا. غير أن الدراسات المتعلقة بهذا المشروع عرفت تأخرا كبيرا في إنجازها، حيث انطلقت سنة 2007 ولا تزال متواصلة إلى غاية مايو 2023، بينما كان من المتوقع إتمامها سنة 2013. كما أن القطاع المكلف بالماء تأخر في اتخاذ تدابير ملموسة لتعبئة التمويل اللازم لإنجاز هذا المشروع الكبير الذي كانت كلفته الإجمالية تقدر ب 30 مليار درهم، ما أدى إلى تأخر البدء في إنجازه، حيث لم تنطلق الأشغال إلا في دجنبر 2022.

وتجدر الإشارة إلى أنه قد تم تعديل تصميم هذا المشروع عقب إنجاز الدراسات التحضيرية لمشروع المخطط الوطني للماء 2020-2050، وكان من بين أسباب هذا التعديل، الأخذ بعين الاعتبار آثار التغيرات المناخية. ويتمثل التصميم الجديد في إنجاز مشروعين كبيرين للربط بين الأحواض المائية، هما: مشروع الربط بين أحواض سبو وأبي رقراق وأم الربيع، بحجم إجمالي من الماء يتراوح بين 500 و800 مليون متر مكعب، ومشروع الربط بين الأحواض الساحلية المتوسطية الغربية والأحواض الساحلية المتوسطية الشرقية وملوية، وذلك بهدف تحويل حجم من الماء يصل إلى 500 مليون متر مكعب. وسيتطلب التصميم الجديد للمشروع إنجاز دراسات وتعبئة تمويلات إضافية مقارنة بالتصميم الأصلي.

> أفادت وزارة التجهيز والماء في جوابها بأن الربط بين الأحواض المائية من أهم مشاريع البرنامج الوطني للتزويد بالماء الشروب ومياه السقي 2020-2027 التي يتم إنجازها حاليا، بالإضافة لمشاريع تحلية مياه البحر. وأضافت بأن هذا البرنامج يهدف لتسريع الاستثمار في هذا القطاع بغية تأمين التزويد بالماء على نطاق واسع.
>
> وأشارت الوزارة، أيضا، إلى أنه في ظل الوضعية الراهنة المتسمة بشح الموارد المائية التي عاشتها بلادنا لخمس سنوات متتالية، خاصة على مستوى الحوض المائي لأبي رقراق والشاوية وحوض أم الربيع، تم الشروع في إنجاز الشطر الاستعجالي من مشروع ربط حوض سبو بحوض أبي رقراق من أجل تحويل المياه الفائضة، من سد المنع سبو إلى سد سيدي محمد بن عبد الله بصبيب مياه يبلغ 15 متر مكعب في الثانية. وأوضحت الوزارة، في هذا الصدد، أن هذا الشطر يشكل جزءً من المرحلة الأولى من مشروع الربط بين الأحواض المائية لسبو وأبي رقراق وأم الربيع الذي من المنتظر أن يتم الشروع في إنجاز جميع مراحله ابتداء من سنة 2024.

تأخر مشاريع التزويد بالماء الشروب مقارنة بالتوقعات بسبب صعوبات تتعلق بتعبئة الوعاء العقاري أو تعبئة التمويلات اللازمة

شهدت جميع المشاريع المبرمجة، في ما يتعلق بالتزويد بالماء الشروب انطلاقا من السدود (19 مشروعا)، تأخيرا مقارنة بتوقعات المخططات التوجيهية للتهيئة المندمجة للموارد المائية، وتجاوزت مدة هذا التأخير خمس (5) سنوات بالنسبة لتسعة (9) مشاريع من مجموع المشاريع المبرمجة. ويرجع هذا التأخير في المجمل، إلى تأخر مشاريع السدود أو إلى تأخر إطلاق مشاريع التزويد بالماء الشروب، أو إلى ضعف وتيرة الأشغال المتعلقة بها، وذلك بسبب صعوبات تتعلق بتعبئة الوعاء العقاري أو تعبئة التمويلات اللازمة.

وقد أدت هذه التأخيرات، في عدد من الحالات، إلى اختلالات في التزويد بمياه الشرب، كتلك التي عرفتها مدينة تطوان سنة 2016 نتيجة تأخر مشروع التزويد بالماء الشروب انطلاقا من سد الشريف الإدريسي. كما أدت هذه التأخيرات في حالات أخرى إلى إرجاء استبدال المياه الجوفية بالمياه السطحية، كما كان عليه الأمر في مدينتي فاس ومكناس، نتيجة تأخر مشروع التزويد بالماء الشروب انطلاقا من سد إدريس الأول، إذ لم يكتمل المشروع إلا سنة 2022، مسجلا تأخيرا بلغ سبع سنوات مقارنة مع توقعات المخططات التوجيهي للتهيئة المندمجة للموارد المائية لحوض سبو.

عدم تحقيق الأهداف المتعلقة بتحسين مردود شبكات توزيع الماء الشروب

وفقًا لمشروع المخطط الوطني للماء 2020-2050، يناهز مردود شبكات توزيع مياه الشرب حوالي 76% كمتوسط وطني، مما يعني أن 24% من مياه الشرب تضيع على مستوى هذه الشبكات. ويبقى هذا المردود دون الهدف الذي كان مسطرا في الاستراتيجية الوطنية للماء وهو 80% كمتوسط وطني سنة 2020. وتجدر الإشارة مع ذلك إلى التحسن الذي عرفه هذا المردود، حيث كان في حدود 67% سنة 2006.

من جهة أخرى، سجل المجلس أن مردود شبكات توزيع الماء الشروب، سواء تلك التي يدبرها المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب أو تلك التي يدبرها باقي مسيري شبكات التوزيع، يبقى مردودا تصريحيا لا يخضع لتدقيق خارجي، مما لا يسمح بضمان حد معقول من موثوقية المردود المصرح به.

أفادت وزارة الداخلية في جوابها بأنها ألزمت وكالات توزيع الماء الصالح للشرب وشركات التدبير المفوض بإنجاز عمليات تدقيق من طرف مكاتب مستقلة متخصصة بالإضافة إلى إجراء مهام للتدقيق الداخلي من طرفها، ودعتها إلى الحرص على ضرورة تتبع تنفيذ التوصيات المنبثقة عن عمليات التدقيق المذكورة التي تهم تجديد وصيانة شبكة التوزيع.

➢ التثمين الزراعي لمياه السدود: إمكانية للتطوير عن طريق الرفع من وتيرة التجهيز الداخلي بمعدات الري الموضعي

شكّل اعتماد الري الموضعي في مشاريع توسيع الري في سافلة السدود تطورا إيجابياً مقارنة بالمشاريع التي نُفّذت قبل مخطط المغرب الأخضر، لا سيما في سياق الإجهاد المائي الذي يعاني منه المغرب. غير أن صعوبات التجهيز الداخلي للقطع الفلاحية بمعدات السقي الموضعي أخرت بشكل كبير تحقيق الأهداف التي حددتها المشاريع المذكورة، وهي صعوبات مرتبطة على الخصوص بالعقار الفلاحي، كصعوبة التواصل مع الملاكين والورثة لعدم تواجدهم في عين المكان والنزاعات بين الورثة والتقسيم الرسمي وغير الرسمي للأراضي وغير ذلك.

وقد بلغت المساحة الإجمالية لمشاريع توسيع الأراضي المسقية التي تم إطلاقها خلال الفترة 2010-2020 ما يناهز 80.020 هكتارًا، لكن المساحة التي استفادت من التجهيز الداخلي لم تتجاوز 7.576 هكتارًا، أي بنسبة تجهيز لا تتجاوز 9,5%. وقد أدت نفس الصعوبات إلى تأخر تحقيق أهداف مشاريع التحويل إلى الري الموضعي في سافلة السدود، حيث تم الشروع في أعمال التحويل الجماعي على مساحة 153.288 هكتارًا، منها فقط 56.142 هكتارًا استفادت من التجهيز الداخلي، أي بنسبة لم تتجاوز 37% من المساحة الإجمالية.

وتجدر الإشارة إلى أن الدولة قامت باستثمارات مهمة، ناهزت 4.1 مليار درهم في الفترة ما بين 2011 و2020، لإنجاز التجهيزات الخارجية في إطار التحول الجماعي إلى الري الموضعي على مستوى المدارات السقوية الكبرى، كما تم القيام بمجهودات مهمة لإعادة تأهيل وصيانة شبكات الري في هذه المدارات، حيث بلغ المعدل السنوي لنفقات التأهيل والصيانة التي تنجزها المكاتب الجهوية للاستثمار الفلاحي لتحسين كفاءة شبكات الري، خلال الفترة 2018-2021، ما يناهز 530 مليون درهم. غير أن إمكانية كبيرة لتحسين مردود شبكات الري ما زالت قائمة، وذلك بالرفع من وتيرة التحول إلى الري الموضعي، لا سيما من خلال تحسين وتيرة التجهيز الداخلي للقطع الفلاحية بمعدات الري الموضعي.

أفادت الوزارة المكلفة بالفلاحة في جوابها بأن التجهيز الداخلي للأراضي، الذي يقع على عاتق الفلاحين بدعم مالي من الدولة، لا يتم الشروع فيه إلا في نهاية عملية عصرنة شبكات الري الجماعية. ويعد التجهيز الداخلي عملية معقدة تشمل عدة متدخلين من فلاحين وإدارة وشركات تركيب المعدات وكذا جمعيات الفلاحين.

وتعتبر الوزارة أن هذا الورش، وبالرغم من الجهود المتواصلة للإدارة، يواجه عدة إكراهات (.........) تشكل عائقا لتسريع آجال تنفيذ مشاريع التجهيز الداخلي للأراضي، وذلك بسبب صعوبة إنشاء الرابط القانوني بالأرض المراد تجهيزها وكذا القيام بالدراسات التقنية ذات الجودة المطلوبة، الأمر الذي يشترط الموافقة المسبقة للإدارة لتنفيذ مشروع الري الموضعي وفقًا للقوانين الجاري العمل بها.

(.........) وأضافت الوزارة بأنه على مستوى الدوائر المعصرنة لدكالة وتادلة والحوز وسوس ماسة، تشكل القيود المستمرة على عدة مواسم على استخدام المياه عائقًا إضافيًا لتسريع وتيرة التجهيز الداخلي، موضحة أن تركيب معدات التجهيز الداخلي من قبل الفلاحين غير مبرر في حالة التوقيف المستمر للري حيث يصبح تثمين هذه المعدات ضعيفا، كما تصبح هذه المعدات عرضة للتدهور و / أو التخريب.

كما أشارت الوزارة إلى أنه إلى متم سنة 2022، تم تجهيز 11.500 هكتار من الأراضي بالري الموضعي في إطار مشاريع برنامج توسيع الري.

➢ التثمين الطاقي للسدود: تأخر مشاريع المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب

لم يعرف التثمين الطاقي للسدود أي تطور منذ سنة 2010، وبقيت القدرة المثبتة للطاقة الكهرومائية في حدود 1.772 ميجاوات. ويرجع هذا الجمود، على وجه الخصوص، إلى التأخر الذي عرفه تنفيذ المشاريع الكبرى للمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، ولا سيما محطة "عبد المومن"، شمال شرق مدينة أكادير، لتحويل الطاقة عبر الضخ، والتي كان مقررا البدء في تشغيلها سنة 2014 وتم تأجيل ذلك إلى سنة 2023. ويعزى هذا التأخير في إنجاز المحطة المذكورة إلى المدة الطويلة التي استغرقتها المراحل التي سبقت انطلاق الأشغال (إنجاز

الدراسات ومسطرة المنافسة حيث تمت إعادتها بعد انسحاب متنافس من أصل اثنين)، إذ لم تنطلق الأشغال إلا سنة 2018. كما ساهمت عوامل أخرى في هذا التأخير، حسب المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، من بينها الجفاف الاستثنائي الذي جعل من الصعب المباشرة في الملء الأول لأحواض هذه المحطة.

➢ التثمين السياحي للسدود: إكراهات تتعلق بتوفير التمويل لتهيئة المواقع المناسبة

تم سنة 2016 توقيع اتفاقية بين الوزارة المكلفة بالماء والوزارة المكلفة بالسياحة وكذا الشركة المغربية للهندسة السياحية وذلك من أجل التثمين السياحي للسدود. وفي هذا الإطار، أجرت الشركة المذكورة دراسة مكّنت من تحديد 19 موقعًا بإمكانيات سياحية مهمة واقترحت تركيبة تمويلية، تساهم فيه مناصفة كل من الدولة والجهات، لتهيئة هاته المواقع وتجهيزها بغية جذب مستثمرين محتملين. وقد قدرت الكلفة الإجمالية لعمليات تهيئة وتجهيز هذه المواقع بحوالي 600 مليون درهم، غير أن عدم اتفاق الأطراف المعنية بشأن مساهمة كل طرف في التركيبة التمويلية المشار إليها أدى إلى توقف هذه العملية.

> أكدت وزارة التجهيز والماء في جوابها أن حقينات السدود تشكل لبنة أساسية لتثمين السياحة الإيكولوجية، وأشارت في هذا الصدد إلى أن مشروع المخطط الوطني للماء 2020-2050 يقترح برنامجا لتثمين السياحة حول حقينات السدود، على شاكلة ما يتم حاليا في سد بين الويدان.

➢ صيانة السدود: ضرورة الاستجابة للمعايير الموصى بها في هذا المجال

تبقى صيانة السدود دون مستوى المعايير الموصى بها في هذا المجال، حيث أشار المخطط الوطني للماء 2010-2030 إلى ضرورة الرفع من حجم الإنفاق المخصص لصيانة السدود قصد الاستجابة للمعايير المعتمدة في هذا المجال، وذلك برفعه إلى نسبة 0,5% من حجم الاستثمار بدلا من نسبة 0,3% التي كان معمولا بها. لكن الوزارة المكلفة بالتجهيز والماء لم تصل بعد إلى تطبيق النسبة الموصى بها. وتجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أن أكثر من نصف السدود الكبيرة (81 سدا) يفوق عمرها 30 سنة وهو ما يستلزم جهودا كبيرة للصيانة الاعتيادية وأحيانا لإنجاز إصلاحات كبرى لهذه المنشآت.

وفي نفس السياق، يشار إلى أنه بالرغم من الجهود المبذولة لمكافحة التعرية وأثرها، لا يزال المعدل السنوي لتوحل السدود مرتفعاً، حيث يتسبب سنويا في خسارة سعة تخزينية تقارب 75 مليون متر مكعب، حسب مشروع المخطط الوطني للماء الذي أنجز سنة 2015، وهي نفس الوتيرة التي سبق أن أشارت إليها الاستراتيجية الوطنية للماء سنة 2009.

> أفادت وزارة التجهيز والماء في جوابها بأنها تولي أهمية خاصة لصيانة السدود، وأشارت إلى أن توحل حقينات السدود ظاهرة طبيعية لا يمكن القضاء عليها بصفة نهائية، مضيفة أنها، ومع ذلك، تعمل، وبتنسيق تام مع الوكالة الوطنية للمياه والغابات، على تهيئة الأحواض بعالية مواقع السدود من أجل التخفيف من حدة انجراف التربة ومن توحل السدود. وفي نفس الصدد، تقوم الوزارة بتتبع معدل توحل حقينات السدود، لاسيما الكبرى منها من خلال إنجاز الدراسات اللازمة.
>
> كما أوضحت أن مصالح الوزارة تقوم، في إطار الدراسات التصميمية للسدود، بالأخذ بعين الاعتبار ظاهرة التوحل، وذلك من خلال تخصيص طبقة ميتة على مستوى حقينة السد للتخفيف من آثار الانجرافات الصلبة. وأفادت بأن معدل النقص السنوي للسعة التخزينية لجميع السدود الكبرى نتيجة ظاهرة التوحل للفترة الممتدة من سنة 1967 إلى سنة 2023 يقدر بحوالي 48 مليون متر مكعب في السنة.

ثالثا. آثار الإجراءات المنفذة

➢ حجم المياه المعبأة دون الأهداف المتوقعة وإمكانيات يلزم توظيفها للحد من ضياع الماء

أسهمت السدود الكبيرة التي تم إنشاؤها خلال الفترة 2010-2020 في زيادة حجم المياه المعبأة بمقدار 246 مليون متر مكعب، وهو حجم إضافي لا يشكل سوى 14,5% من الهدف المحدد في أفق سنة 2030، والمتمثل في تعبئة حجم إضافي يبلغ 1,7 مليار متر مكعب، مما يؤكد بطء وتيرة إنجاز هذه المنشآت. وقد ساهمت عوامل أخرى في محدودية الحجم الإضافي المعبأ، ولاسيما ضعف التساقطات المطرية، إذ عرفت هذه الأخيرة منحى تنازليا أثر سلبا على حجم المياه المعبأة بواسطة السدود.

بالإضافة إلى التأخير الذي شهدته مشاريع السدود، فإن عدم تنفيذ مشروع نقل المياه شمال-جنوب لم يمكن من تحقيق الأهداف المتمثلة في الحد من ضياع كميات كبيرة من المياه في البحر (500 مليون متر مكعب حسب تقديرات القطاع المكلف بالماء)، وفي تخفيف العجز المائي على مستوى الأحواض المائية المعنية (حوض أم الربيع في المرحلة الأولى من المشروع). كما أن عدم إطلاق برنامج لإعادة تأهيل قنوات نقل الماء بين السدود

والدوائر السقوية حال دون الحد من ضياع كميات مهمة من المياه على هذا المستوى (إمكانية توفير 400 مليون متر مكعب). وبشكل عام، فقد تفاقم العجز المتراكم في الأحواض المائية، حيث انتقل من 1,75 مليار إلى ما يقارب ثلاثة (3) ملايير متر مكعب سنويًا سنة 2020، مما يؤدي إلى تفاقم استنزاف المياه الجوفية.

> أشارت الوزارة المكلفة بالفلاحة في جوابها إلى أن أشغال الصيانة وإعادة التأهيل على مستوى قنوات نقل المياه من السدود تخضع لقيود تفرضها الحاجة إلى استمرارية خدمة مياه الشرب في قنوات الإمداد (حالة قناة الروكاد، القنوات الرئيسية للخدمة السفلى والعليا لدكالة، القنوات الرئيسية بالضفة اليمنى والضفة اليسرى في ملوية السفلى).
>
> وبالنسبة لقنوات نقل المياه المخصصة حصريًا للري، أوضحت الوزارة أن المكاتب الجهوية للاستثمار الفلاحي تبرمج بشكل منتظم عمليات لإعادة التأهيل والصيانة.
>
> وأضافت الوزارة أنه تمت، في إطار البرنامج الوطني للتزويد بالماء الشروب ومياه السقي 2020-2027، برمجة مجموعة من العمليات المهيكلة لتحسين كفاءة قنوات نقل المياه المخصصة جزئيًا أو كليًا لأغراض الري.

➢ التزويد بالماء الشروب انطلاقا من السدود: تطور إيجابي مع صعوبات بسبب تأخر بعض المشاريع

شهد حجم مياه الشرب المنتجة من الموارد السطحية نموًا مستمرًا، حيث ارتفع من 594 مليون متر مكعب سنة 2010 إلى أكثر من 860 مليون متر مكعب سنة 2020، أي بزيادة قدرها 45%.وإذا كان هذا التطور، الذي يرجع بشكل أساسي إلى بناء سدود جديدة، قد مكن إلى حد كبير من تلبية احتياجات مياه الشرب على الصعيد الوطني، فإن العديد من المناطق واجهت صعوبات على مستوى التزويد بالماء الشروب.

ففي سنة 2020، على سبيل المثال، عرفت 27 جماعة في الوسط الحضري اضطرابا في الإمداد بمياه الشرب بسبب انخفاض منسوب المياه الجوفية التي تزود هذه الجماعات، وهو ما دفع في عدد من الحالات، إلى اعتماد حلول طارئة مؤقتة بتمويلات إضافية إلى حين تنفيذ حلول هيكلية تعتمد على الإمداد من السدود.

➢ غياب بيانات عن أثر السدود الصغيرة على تنمية العالم القروي

يشكل غياب بيانات عن تثمين السدود الصغيرة عائقا أمام تقييم أثر هذه المنشآت على تنمية العالم القروي. ويضاف إلى ذلك أن هذه السدود، في غالبيتها (94%)، غير موضوعة رهن إشارة وكالات الأحواض المائية وأصبحت عمليًا منشآت مهجورة. فعلى سبيل المثال، يوجد داخل مجال نفوذ وكالة الحوض المائي لتانسيفت 14 سدًا صغيرًا، لكن تم وضع اثنين منها فقط رهن إشارة هذه الوكالة.

➢ نتائج متباينة من حيث أثر السدود على الحفاظ على المياه الجوفية

في ما يتعلق بأثر السدود على الحفاظ على المياه الجوفية، سجل المجلس، اعتمادا على معطيات مشروع المخطط الوطني للماء 2020-2050، أن الاستغلال المفرط للمياه الجوفية ارتفع، وإن بشكل طفيف، بين عامي 2010 و2020، حيث انتقل من 955 مليون متر مكعب إلى 1,1 مليار متر مكعب سنويا.

في مجال السقي، كانت للتحول إلى السقي الموضعي في الدوائر السقوية الكبيرة آثار إيجابية على تخفيف الضغط على الموارد الجوفية، وفقًا لبعض الدراسات التي أنجزتها الوزارة المكلفة بالفلاحة. فعلى سبيل المثال، وحسب هذه الدراسات، مكن تتبع جلب المياه الجوفية في بعض الدوائر المسقية التي استفادت من مشاريع التحول إلى السقي الموضعي على مستوى مجال نفوذ المكتب الجهوي للاستثمار الفلاحي لتادلة، من تسجيل توجه عام نحو استبدال استخدام المياه الجوفية بالمياه السطحية في هذه الدوائر.

> أشارت وزارة التجهيز والماء في جوابها إلى أن مراقبة وتتبع تطور مستوى المياه في الطبقات الجوفية على مستوى الدوائر السقوية تبين تراجعا مستمرا لمستواها.

من جانبها، مكنت مشاريع التزويد بمياه الشرب انطلاقا من السدود، والتي أنجزت خلال الفترة 2010-2020، من الحد نسبيا من تصاعد الضغط على المياه الجوفية، حيث إن الحجم الإجمالي لمياه الشرب التي تم جلبها من الموارد الجوفية انتقل من 300 مليون متر مكعب سنة 2010 إلى 388 مليون متر مكعب فقط سنة 2020.

في المقابل، سجل المجلس أن الإنجازات المتعلقة بالتغذية الاصطناعية للمياه الجوفية كانت محدودة. حيث أنجزت الوزارة المكلفة بالتجهيز والماء 22 مشروعا في الفترة 2010-2020 تمكن في مجموعها من تغذية الفرشات المائية بما يقدر ب 56 مليون متر مكعب سنويا، بينما كان الهدف الذي حددته الاستراتيجية الوطنية للماء بالنسبة لنفس الفترة هو 270 مليون متر مكعب سنويا، وهو ما يمثل نسبة إنجاز قدرها 21%، مما لم يمكن هذه العملية

التي تعتمد بشكل خاص على المياه المعبأة بواسطة السدود، من المساهمة بشكل ملموس في تحسين وضعية المياه الجوفية.

رابعا. كفاءة إجراءات التثمين واستدامتها

➢ تأخر تثمين السدود مقارنة مع البدء في تشغيلها

تعتبر المدة الفاصلة بين بدء تشغيل السد والشروع في استغلاله (ولاسيما في الري والتزويد بمياه الشرب وإنتاج الطاقة الكهربائية) عاملا مهما في تقييم جدواه الاقتصادية إضافة إلى عوامل أخرى كتكلفة ومدة إنجاز السد. وتعتمد دراسات الجدوى الاقتصادية، التي تسبق إنجاز السدود الكبيرة، على فرضية تزامن تشغيل السد مع البدء في استغلاله.

وفي هذا الإطار، قام المجلس باحتساب هذه المدة الزمنية بالنسبة لعينة تضم 28 سدا تشمل جميع السدود الكبيرة التي تم تشغيلها خلال الفترة 2005-2019. وهكذا، ومقارنة مع تواريخ البدء في التشغيل، بلغ معدل مدة التأخير في استغلال ثمانية سدود للتزويد بماء السقي ثلاث (03) سنوات، بينما بلغ هذا المعدل على مستوى استغلال عشرة سدود للتزويد بالماء الشروب خمس (05) سنوات. وتعد الصعوبات المرتبطة بتعبئة الوعاء العقاري وتعبئة التمويلات اللازمة من أهم أسباب هذا التأخير.

> أشارت الوزارة المكلفة بالفلاحة في جوابها إلى أنه خلال الفترة 2008-2022، تم بذل جهود ملحوظة على مستوى توسيع شبكات الري لتثمين الموارد المائية للسدود، حيث بلغت المساحة المجهزة 30.920 هكتاراً مما مكن من تثمين الموارد المائية لما مجموعه 14 سدا وتقليص الفارق بين السدود وشبكات الري المرتبطة بها.
>
> وأضافت الوزارة بأن إشكالية التأخر في تثمين السدود بواسطة شبكات الري تكمن بشكل أساسي في عدم وجود آلية لاتساق وانسجام التمويلات في إطار مقاربة تروم تمويل مترابط ومتكامل للسد من جهة، والتجهيزات المرتبطة به من جهة أخرى، مما قد يسمح ببرمجة منسجمة ومتكاملة واستخدام أمثل لموارد المياه.

➢ غياب إدارة مشتركة للموارد في المدن والمراكز التي يتم فيها إنتاج الماء الشروب من طرف أكثر من جهة واحدة

يتم إنتاج الماء الشروب في بعض المدن والمراكز بشكل مزدوج من قبل المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، من جهة، ومن قبل الوكالات المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء أو شركات التدبير المفوض (التي ستحل محلها الشركات الجهوية متعددة الخدمات)، من جهة أخرى. وفي الحالة الثانية، تعتمد هذه الوكالات والشركات في إنتاجها على المياه الجوفية. وتختلف حصصها من الإنتاج بحسب المدن والمراكز المعنية (بين 0,3% و92% في سنة 2018)، حيث تمثل مدن القنيطرة وفاس ووجدة وتازة المدن التي سجلت أكبر الكميات من الماء المنتج من طرف منتجين آخرين غير المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب.

وهكذا، فإن هذه الازدواجية في الإنتاج، وفي ظل غياب إدارة مشتركة للموارد المائية على مستوى المدن والمراكز المعنية، لا تمكن من تدبير معقلن لهذه الموارد، يرتكز على إعطاء الأولوية في الفترات الممطرة للموارد السطحية التي توفرها السدود، واللجوء للمياه الجوفية في الفترات الجافة.

> أفادت وزارة الداخلية في جوابها بأن عملية تزويد المدن والمراكز تأخذ بعين الاعتبار القدرة الإنتاجية لكل طرف وكذا جودة الموارد المائية وكلفتها، وأشارت إلى أن إصلاح قطاع توزيع الكهرباء والماء الصالح للشرب والتطهير السائل وإنشاء الشركات الجهوية متعددة الخدمات سيمكنان من تفادي تعدد المتدخلين في إنتاج وتوزيع الماء الصالح للشرب.
>
> في نفس الاتجاه، أشارت الوزارة المكلفة بالانتقال الطاقي أن إحداث الشركات الجهوية متعددة الخدمات سيمكن من ضمان جودة وحسن تدبير المرافق العمومية للتوزيع من خلال تحسين الأداءات التقنية والمالية وديمومة البنيات التحتية والاستجابة في أفضل الظروف للاحتياجات الفعلية لإدارة الخدمات العامة وضمان تغطية عادلة للأقاليم.

➢ آثار سلبية لزيادة التكلفة وتأخر التثمين على الجدوى الاقتصادية للسدود

أنجز المجلس تقييم الجدوى الاقتصادية لسدي مولاي عبد الرحمن بإقليم الصويرة، وولجة السلطان بإقليم الخميسات. وقد كشفت هاتان الدراستان أن الزيادة الكبيرة في تكلفة السدود مقارنة بالتوقعات وكذا التأخير في تنفيذ مشاريع تثمين هذه السدود، أو عدم إنجاز البعض منها (كما هو الشأن بالنسبة لمشروع تزويد مدينة مكناس بالماء الشروب انطلاقا من سد ولجة السلطان، حيث تقرر عدم إنجاز هذا المشروع نظرا لقلة التساقطات)، يؤثران بشكل كبير على الجدوى الاقتصادية لهذه المنشآت على المدى البعيد.

ففي ما يخص سد مولاي عبد الرحمن، تراجعت الربحية الاقتصادية لهذه المنشأة من 13,06% إلى 1,32%، وذلك على الخصوص بسبب ارتفاع تكلفة تشييد السد مقارنة مع التوقعات بحوالي 80%، وكذا ارتفاع كلفة التجهيزات الهيدروفلاحية في سافلة السد مقارنة مع التوقعات بحوالي 175%، إضافة إلى أن أشغال إنجاز هذه التجهيزات انطلقت بعد حوالي سنتين من تشييد السد، في حين أن دراسة الجدوى الاقتصادية للسد اعتمدت في حساباتها على فرضية انطلاق أشغال التجهيز الهيدروفلاحي قبل إتمام بناء السد بسنتين.

ولأسباب مماثلة، انخفضت الربحية الاقتصادية لسد ولجة السلطان من 14% إلى 5,52%، كما ساهم في هذا الانخفاض عدم إنجاز مشروع تزويد مدينة مكناس بالماء الشروب انطلاقا من هذا السد، حيث تقرر عدم إنجاز هذا المشروع نظرا لتناقص التساقطات المطرية بالحوض المائي.

وقد سجل المجلس عموما أن التكلفة التقديرية لبعض المنشآت (سواء السدود أو التجهيزات المنجزة في سافلتها) يتم تقييمها بشكل غير دقيق في الدراسات المسبقة للجدوى الاقتصادية التي ينجزها القطاع المكلف بالماء، وأن هذه الدراسات لا يتم إنجازها بتنسيق مع الأطراف الأخرى المعنية بتثمين السدود، لا سيما القطاع المكلف بالفلاحة، وكذا المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، مما يؤثر على موثوقية هذه الدراسات.

أشارت وزارة التجهيز والماء في جوابها إلى أن نتائج عمليات محاكاة الموازنات المائية التي تم إجراؤها، بينت أن تزويد مدينة مكناس بالماء الشروب من سد ولجة سلطان ليس هو الحل الأمثل نظرا لتأثيره السلبي على الأحجام المائية المخصصة للدوائر السقوية المرتبطة به. كما أوضحت أن سد ولجة سلطان سيساهم في تعزيز التزويد بالماء الشروب لمدن الخميسات وتيفلت ومياه السقي للدوائر السقوية المرتبطة به.

وأضافت الوزارة أن جميع الدراسات، بما في ذلك تلك المتعلقة بدراسات الجدوى الاقتصادية للسدود الكبرى، تتم بتشاور تام ووفق مقاربة تشاركية تهم جميع المتدخلين وفي جميع مراحل الدراسات، مبرزة أن المعطيات الأساسية الضرورية لهذه الدراسات يتم توفيرها من طرف هؤلاء الشركاء وتحت مسؤولياتهم.

➢ تأخر على مستوى مشروع النظام المعلوماتي المتعلق بالماء

سجل المجلس عدم توفر الوزارة المكلفة بالماء على معطيات بشأن الوضع المائي لما مجموعه 87 سدا من السدود الكبيرة والمتوسطة، مما يجعل من الصعب على الأطراف المعنية اتخاذ قرار بشأن إمكانية تثمين هذه المنشآت. كما سجل المجلس تأخرا على مستوى مشروع النظام المعلوماتي المتعلق بالماء، المنصوص عليه في القانون رقم 36.15 المتعلق بالماء. وقد تم إطلاق هذا المشروع سنة 2016 من قبل الوزارة المكلفة بالماء، دون أن يكون، وإلى غاية متم سنة 2022، قد تم الانتهاء منه، علما أن الأجل الذي كان محددا لإتمام إنجازه هو نونبر 2019. ويعزى هذا التأخير، أساسا، إلى عدم اتخاذ الإجراءات الضرورية للدفع بالأطراف المعنية (قطاعات وزارية ومؤسسات عمومية) للإدلاء بالبيانات اللازمة التي ستمكن المديرية العامة للمياه من إتمام إنجاز هذا المشروع الهام.

أوضحت وزارة التجهيز والماء في جوابها أن المديرية العامة لهندسة المياه وكذا وكالات الأحواض المائية تسهر على تجميع وتتبع المعطيات المتعلقة بجميع السدود الكبرى، غير أن لائحة السدود التي يتم الإعلان عن نسبة ملئها للعموم تقتصر على السدود الأساسية التي تساهم في تأمين المياه الصالحة للشرب والسقي على المستوى الوطني. وأضافت أن المديرية العامة تتوفر على نظام معلومات جغرافي يضم معطيات جميع السدود، بالإضافة إلى توفرها على منصات وتطبيقات تعزز نظامها المعلوماتي والتي تمكنها من التتبع المستمر لحالة هذه السدود.

وأبرزت الوزارة أن قاعدة البيانات BADRE21 تعتبر أهم بنك للمعلومات المتعلقة بالموارد المائية بالمغرب، كما أن تطبيق "مغرب السدود" أو " Mor Dam " المتاح للعموم عبر منصة «Play Store» يمكن من تتبع الحالة اليومية لملء السدود بالمغرب.

وأشارت أيضا إلى أنه يتم حاليا العمل على إغناء النظام المعلوماتي للوزارة المتعلق بالماء بدمج جميع قواعد البيانات في منصة واحدة تشكل النظام الوطني المعلوماتي للماء.

بناء على ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات:

رئاسة الحكومة بما يلي:

- **تعزيز التنسيق بين الأطراف الرئيسية المعنية بتثمين السدود (القطاع المكلف بالماء والقطاع المكلف بالفلاحة والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب)، بهدف إنجاز مشاريع التثمين داخل الآجال المحددة وتحقيق الجدوى الاقتصادية المرجوة والمحددة وفق توقعات مبنية على أسس موضوعية؛**

وزارة التجهيز والماء بما يلي:

- **تسريع وتيرة إنجاز الدراسات التقنية والمالية المتعلقة بمشاريع الربط بين الأحواض المائية، بما يمكن من المساعدة في اتخاذ القرار بشأن تعبئة التمويلات اللازمة لهذه المشاريع الكبيرة وإطلاق الأشغال المتعلقة بها وفقا للأهداف المسطرة، مع الأخذ بعين الاعتبار المخاطر التقنية والمالية المرتبطة بها؛**
- **الحرص على جودة دراسات الجدوى الاقتصادية للسدود وعلى التنسيق في إنجازها مع الأطراف المعنية، ولاسيما الوزارة المكلفة بالفلاحة والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب؛**
- **وضع إطار تنظيمي يحدد بتفصيل شروط وضع السدود رهن إشارة وكالات الأحواض المائية للقيام بالمهام المنوطة بها؛**
- **اعتماد مقاربة وقائية من أجل الحد من توحل السدود، وذلك من خلال إجراء الدراسات الأولية اللازمة بتنسيق مع الوكالة الوطنية للمياه والغابات، وكذا من خلال تعزيز الجهود التي تستهدف السدود المخطط لها أو قيد الإنجاز؛**
- **توفير الوسائل اللازمة لصيانة السدود وفق المعايير المعمول بها في هذا المجال؛**
- **تحسين نظام المعلومات المتعلق بإدارة وتثمين السدود من خلال الإسراع بتفعيل النظام المعلوماتي الوطني المتعلق بالماء وكذا تحسين أنظمة التتبع المتعلقة بالسدود؛**
- **مراجعة إطار التعاون الذي بدأ سنة 2016 بين القطاع المكلف بالماء والقطاع المكلف بالسياحة وكذا الشركة المغربية للهندسة السياحية بهدف التثمين السياحي للسدود، أخذا بعين الاعتبار تحديات التمويل، ومع إشراك باقي الأطراف المعنية، ولا سيما وزارة الاقتصاد والمالية وكذا الجهات.**

وزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات بما يلي:

- **التسريع بوضع برنامج وطني لإصلاح قنوات نقل المياه بين السدود والمدارات السقوية؛**
- **تعزيز الإجراءات المتخذة لتثمين المياه التي يتم تعبئتها بواسطة السدود الصغيرة.**

وزارة الداخلية بما يلي:

- **إنجاز عمليات تدقيق مستقلة لشبكات توزيع الماء الصالح للشرب التي تدبرها الجماعات وشركات التدبير المفوض، وتتبع عمليات صيانة هذه الشبكات؛**
- **العمل على وضع نظام لإدارة المياه يمكن من إعطاء الأولوية لاستخدام المياه المعبأة بواسطة السدود للتزويد بالماء الصالح للشرب في المدن والمراكز التي يتم تزويدها في آن واحد بالمياه السطحية والجوفية؛**

الوزارة المكلفة بالتنمية المستدامة بما يلي:

العمل بتنسيق مع الأطراف المعنية، لاسيما الوزارة المكلفة بالمالية والوزارة المكلفة بالماء، على وضع وتفعيل برنامج وطني للوقاية من التلوث الصناعي للموارد المائية السطحية، لتجاوز النقص الحاصل في الإجراءات المعمول بها حاليا في هذا المجال.

حكامة قطاع الموانئ:

ضرورة وضع رؤية شمولية مع إشراك كافة الفاعلين وتقوية آليات الحكامة لضمان تطور مستدام ومتوازن للقطاع

يبلغ حجم المبادلات التجارية عبر الموانئ حوالي 98% من المبادلات الإجمالية للبلاد. وقد احتل المغرب سنة 2019، حسب ترتيب "المنتدى الاقتصادي العالمي"، المرتبة الأولى في إفريقيا والمرتبة 26 عالميا من حيث مؤشر جودة البنية التحتية للموانئ. كما بلغ عدد الموانئ 43 ميناءً عند متم سنة 2021، 14 منها مخصصة للتجارة الخارجية والركاب و22 للصيد وسبعة للترفيه.

كما شهد قطاع الموانئ استثمارات مهمة (عمومية وخاصة) خلال الفترة 2012-2022، حيث بلغ الاستثمار العمومي ما مجموعه 54 مليار درهم. وعرف القطاع ارتفاعا مهما في الرواج المينائي، حيث انتقل حجم هذا الرواج من 92 مليون طن سنة 2010 إلى 192 مليون طن سنة 2021، أي بارتفاع ناهز نسبة 110%. ويرجع ذلك بشكل خاص للتموقع الاستراتيجي للميناء الدولي لطنجة المتوسط كميناء رئيسي لنشاط المسافنة، والذي اعتبر في تصنيف البنك الدولي لسنة 2022 رابع ميناء في العالم من حيث مؤشر أداء موانئ الحاويات. وتطورت المؤشرات الرئيسية للقطاع كما يلي:

- 270 مليون طن كسعة الموانئ سنة 2021 مقابل 150 مليون طن سنة 2010 (+78%)؛
- الرتبة 20 في مؤشر الربط البحري سنة 2021 مقابل الرتبة 17 المسجلة سنة 2010؛
- 4,8 مليار درهم كرقم معاملات القطاع سنة 2021 مقابل 1,8 مليار درهم سنة 2010(+167%) .

وقد عرفت حكامة قطاع الموانئ إصلاحا هاما سنة 2006، بإصدار القانون رقم 15.02 المتعلق بالموانئ وبإحداث الوكالة الوطنية للموانئ وشركة استغلال الموانئ. ويهدف هذا الإصلاح إلى الرفع من القدرة التنافسية لهذا القطاع وضمان استمرارية السلاسل اللوجستيكية للتجارة الخارجية للبلاد. ومنذ ذلك الحين، واجهت حكامة القطاع عدة تحديات تتعلق على وجه الخصوص بضرورة استمرار تشغيل الموانئ لتلافي أي انقطاع في السلاسل اللوجستيكية للتجارة الخارجية للبلاد، والحفاظ على وظائف ومكتسبات الموارد البشرية للقطاع بالإضافة إلى إخضاع وضعية المتعاملين المينائيين لأحكام القانون رقم 15.02 سالف الذكر.

كما تم، خلال سنة 2011، وضع استراتيجية وطنية لقطاع الموانئ في أفق سنة 2030، حددت رؤية لبناء موانئ عالية الأداء ومحفزة للقدرة التنافسية للاقتصاد الوطني، وقادرة على المساهمة في التنمية الترابية للجهات وفي تموضع المغرب كمنصة لوجستيكية في حوض البحر الأبيض المتوسط.

> وقد ساهم اعتماد نظام الحكامة الجديد، وكذا تنزيل مختلف المشاريع المدرجة في الاستراتيجية المينائية الوطنية في تحقيق إنجازات مهمة على مستوى قطاع الموانئ، منها تعزيز الهيكل التشريعي والتنظيمي، وتحسين الوضعية الاجتماعية للعاملين بالقطاع، وتسريع وتيرة الاستثمارات، وكذا تسهيل الإجراءات ونزع الطابع المادي عن العديد من المساطر.

وقد تناولت هذه المهمة تقييم تأثير التطورات التي عرفها قطاع الموانئ على حكامته بشكل عام وحكامة السلطات المينائية بشكل خاص، مع التركيز على دور الوزارة المكلفة بالتجهيز في تنزيل الاستراتيجية الوطنية للموانئ وتتبع تنفيذها.

أولا. حكامة قطاع الموانئ في ظل التطورات التي عرفها محيطه

نتج عن إصلاح قطاع الموانئ عدة تغيرات مؤسساتية واقتصادية أثرت بشكل هام على حكامته، لاسيما أن التأقلم مع هذه العوامل المختلفة يشكل شرطا لازما لضمان تطور متسق للقطاع.

➢ تباين في وتيرة تطور النشاط المينائي بين ميناء طنجة المتوسط والموانئ التابعة للوكالة الوطنية للموانئ

خلال سنة 2021، سجل الرواج المينائي التجاري للموانئ التابعة للوكالة الوطنية للموانئ (38 ميناء) وميناء طنجة المتوسط، الخاضع للسلطة المينائية الخاصة به، على التوالي نسب 47% و53% من الرواج المينائي التجاري الإجمالي. وقد تطور هذا الأخير في الموانئ المغربية بين سنتي 2010 و2021، بسرعات مختلفة وذلك نظرا لاختلاف طبيعة الرواجات المينائية.

ويتميز الرواج المينائي بالموانئ التابعة للوكالة الوطنية للموانئ بكونه رواجا مينائيا محليا، يتميز باستقراره وتطوره المرتبط بحركة الواردات والصادرات الوطنية وبنمو الاقتصاد الوطني بشكل عام. وقد عرف هذا الرواج زيادة سنوية متوسطة بنسبة 3% بين سنتي 2010 و2021.

أما بالنسبة للرواج المينائي بميناء طنجة المتوسط، فقد عرف زيادة سنوية متوسطة بنسبة 14,4% بين سنتي 2010 و2021. حيث سيطر رواج المسافنة، الذي يتميز بعدم استقراره وارتباطه بتطور رواج الحاويات على المستوى العالمي، على الرواج الإجمالي لميناء طنجة المتوسط. وقد بلغ المتوسط السنوي لرواج مسافنة الحاويات 74% من إجمالي رواج هذا الميناء خلال نفس الفترة.

وتجدر الإشارة إلى أن حصة ميناء طنجة المتوسط من الرواج المينائي المحلي، انتقلت من 4% سنة 2010 إلى 18% سنة 2021. ومع ذلك، لا يزال الفاعلون الاقتصاديون على المستوى الوطني لا يستفيدون بشكل كامل من مستوى الربط الذي يتمتع به هذا الميناء مع باقي الموانئ الدولية. ويعزى ذلك لمحدودية جودة الربط اللوجستيكي لميناء طنجة المتوسط ببقية البلاد، لا سيما الربط بواسطة السكك الحديدية والمساحلة.

من جهة أخرى، تتطلع الوكالة الخاصة طنجة المتوسط (TMSA) إلى أن تصبح فاعلا لوجستيكيا متكاملًا، يتدخل على مستويات متعددة على طول سلسلة التوريد. ولبلوغ هذا الهدف، فوتت الدولة في يوليوز 2021، 35% من رأس مال شركة مرسى ماروك (شركة المناولة الأولى على الصعيد الوطني) لصالح TMSA، بمبلغ 5,3 مليار درهم.

بالمقابل، لا تتوفر الوكالة الوطنية للموانئ على رؤية واضحة بشأن تطورها، وذلك على الرغم من دورها الاجتماعي والاقتصادي، حيث سيرت، سنة 2021، 82% من الرواج المينائي المحلي في إطار نظام موازنة (péréquation) تستفيد منه بشكل أساسي الموانئ التي تعاني من عجز مالي. كما تساهم الوكالة في موارد الدولة بتحويل 1.830 مليون درهم بين سنتي 2010 و2021، ودفعها 2.737 مليون درهم كضرائب ورسوم خلال نفس الفترة. وقد قدمت الوكالة سنة 2018 إلى مجلس إدارتها، وكذا إلى الوزارتين الوصيتين (الوزارة المكلفة بالمالية والوزارة المكلفة بالتجهيز)، دراسة حول تموقعها واستراتيجيتها في أفق 2025. لكن، وإلى متم سنة 2022، تم تأجيل اتخاذ قرار بشأن مستقبل الوكالة، تزامنا مع إطلاق ورش إصلاح قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية.

أشارت الوزارة المكلفة بالتجهيز في جوابها إلى أن الوكالة الوطنية للموانئ تقوم بإعداد برامجها المستقبلية، آخذة بعين الاعتبار رؤية استراتيجية تنبني على خمسة محاور، وهي (1) تقنين القطاع، و(2) تنمية البنيات التحتية المينائية والمحافظة عليها، و(3) الشرطة المينائية، والسلامة، والأمن وحماية البيئة، و(4) الانفتاح على مختلف المتدخلين وعلى المحيط و(5) عقلنة المساطر الداخلية.

كما أفادت الوزارة المكلفة بالتجهيز أن الوكالة، عند إعداد برامجها المستقبلية، تأخذ في الاعتبار الاستراتيجية الوطنية المينائية في أفق 2030، والأولويات التي تحددها الوزارة الوصية بالنسبة للقطاع. وأضافت الوزارة أن الوكالة تقوم بإعداد برنامج عملها ضمن مخطط ثلاثي، يتم تحيينه سنويا أخذا بعين الاعتبار المتغيرات التي يعرفها المحيط.

➢ غياب مشاركة الجهات في حكامة قطاع الموانئ

تشكل الجهة التي تستضيف الميناء المنطقة الخلفية المباشرة له، وفي بعض الحالات المنطقة الخلفية الوحيدة له، خاصة بالنسبة للموانئ ذات البعد المحلي أو الإقليمي والتي تشكل 70% من مجمل الموانئ الوطنية. لذلك يعتبر إشراك الجهات ضروريا لتطوير هاته الموانئ، كونها المستفيد الرئيسي من هذا التطور.

غير أنه يلاحظ غياب ممثلي الجهات على مستوى هيئات حكامة القطاع والوكالة الوطنية للموانئ، وكذا داخل الهيئات التي تم التشاور معها أثناء إعداد أو تحيين الاستراتيجية الوطنية للموانئ في أفق 2030 التي لا تدرج الجهة كفاعل في تنمية القطاع. وتقتصر مشاركة الفاعلين المحليين على مستوى لجان السلامة والأمن والبيئة المحلية المشكلة في كل ميناء.

وتجدر الإشارة إلى أن ميزانية الجهات تستفيد من موارد الرسوم المتعلقة بالخدمات المينائية، والتي بلغت 741 مليون درهم خلال الفترة الممتدة بين سنتي 2010 و2021.

أكدت الوزارة المكلفة بالتجهيز في جوابها أنها تدأب على التشاور المستمر مع الجهات، من خلال المساهمة كقوة اقتراحية في إعداد مشاريع التنمية الجهوية وفي إطار إعداد الدراسات المتعلقة بالموانئ وكذا خلال الإعداد للاستراتيجية الوطنية المينائية

وفي نفس الاتجاه، أكدت الوزارة أنها تسعى إلى وضع اتفاقيات شراكة مع الجهات من أجل جعلها مساهما فعالا في القضايا المتعلقة بالموانئ التي توجد تحت نفوذها. وفي هذا الإطار، أفادت الوزارة أن الوكالة قامت بتوقيع إطار شراكة مع جهة كلميم - واد نون، بخصوص عدة مشاريع تنموية بمينائي سيدي إفني وطانطان، وأن الوكالة بصدد وضع اللمسات الأخيرة في إطار شراكة مماثلة مع جهة سوس - ماسة، وإرساء نفس الدينامية مع الجهات الأخرى.

➢ آثار تدبير موانئ الصيد البحري من قبل المكتب الوطني للصيد البحري ما بين 2009 و2018

تعد موانئ الصيد البحري منشآت ذات بعد جهوي أو محلي، وتشكل عامل استقرار اجتماعي واقتصادي للساكنة يتجاوز الربحية المتوقعة من هذه المنشآت، وذلك بتوفيرها أنشطة اقتصادية وفرص شغل مهمة لهاته الساكنة. لكن هذه المنشآت عانت، خلال الفترة ما بين 2009 و2018، من عدد من الإشكاليات على مستوى الحكامة والتدبير العملي، تتعلق أساسا بعدم الاستقرار من حيث الجهة المكلفة بتدبير هذه الموانئ.

فخلال الفترة 2009-2015، تم تفويت تدبير هذه الموانئ إلى المكتب الوطني للصيد البحري، غير أن هذه التجربة لم تتكلل بالنجاح، حيث صرح المكتب، في متم سنة 2015، بعدم قدرته على تدبير هذه المنشآت. ويعزى ذلك بالأساس إلى غياب دراسة مسبقة دقيقة لقدرة المكتب على التكفل بهذا التدبير. ولم تتمكن الوكالة من استرجاع تدبير هاته الموانئ إلا سنة 2018، الأمر الذي أدى إلى تدهور البنى التحتية لهذه المنشآت. وقد قامت الوكالة بعد ذلك بتنفيذ برنامج لإعادة تأهيل جميع موانئ الصيد التابعة لها (22 ميناء من ضمنها 15 ميناء التي تم استرجاعها من المكتب الوطني للصيد البحري)، وذلك بقيمة إجمالية بلغت 1,4 مليار درهم. وقد انخفضت نتائج استغلال هذه الموانئ، بمعدل 24% سنويًا في المتوسط خلال الفترة 2010-2018.

➢ تطوير موانئ الترفيه: إمكانات تنموية في حاجة لرؤية وتأطير قانوني

يستدعي تطوير موانئ الترفيه إنعاش القطاع بأكمله مع ضمان مواكبته من حيث الجوانب القانونية الخاصة به، كتنظيم نشاط سفن الترفيه، ومنح الرخص لهذه السفن، وتوفير التجهيزات اللازمة، إلخ. حيث تعد موانئ الترفيه جزءا من قطاع الملاحة الترفيهية، الذي يضم عددا من الفاعلين ويجب أن يتوفر على إطار تنظيمي خاص به.

غير أن تدخل الوكالة الوطنية للموانئ في هذا المجال، يقتصر، وفقا لالتزاماتها القانونية، على تدبير الحرم المينائي، ولا يتجاوزه لبذل المجهودات المطلوبة للترويج لموانئ الترفيه. ونتيجة لذلك، ونظرا لتبعية موانئ الترفيه للوكالة الوطنية للموانئ، فإن تدبيرها لا يعتمد على استراتيجية تنموية خاصة تستهدف جعل هذه الموانئ محركا اقتصاديا حقيقيا للجهات المتواجدة بها. ويتطلب وضع هذه الاستراتيجية دعما مؤسسيا مناسبا من قبل الفاعلين الترابيين (لاسيما الجهات) وكذا من قبل الوزارة المكلفة بالسياحة.

أشارت الوزارة المكلفة بالتجهيز في جوابها إلى أن استراتيجية الوكالة ترتكز في مجال موانئ الترفيه على تفويت امتياز استغلال هذه المنشآت إلى شركات متخصصة. وفي هذا الشأن، أوضحت الوزارة أن معظم هذه الموانئ تم تشييدها كجزء من مشاريع سياحية يقوم بتطويرها متدخلون خواص أو عموميون في إطار رؤية متكاملة تجعل من ميناء الترفيه أداة لخلق جاذبية للمشروع. وبناء عليه، أفادت الوزارة أن الترويج لموانئ الترفيه يتم من طرف أصحاب الامتياز لخلق دينامية سياحية تتجاوز تداعياتها مستوى الميناء.

وفي ما يخص إمكانية خلق موانئ جديدة للترفيه وتنمية هذا النشاط، أشارت الوزارة إلى أنها قامت بدراسة تحليل جدوى تنفيذ وتشغيل موانئ سياحية جديدة على البحر الأبيض المتوسط في إطار شراكة بين القطاعين العام والخاص. وأضافت الوزارة أن هذه الدراسة ساعدت في تحديد ستة مواقع محتملة.

➢ عجز مالي لغالبية الموانئ التابعة للوكالة الوطنية للموانئ يستلزم وضع خطة عمل لتحسين مواردها

بالرغم من أن الوضعية المالية للوكالة الوطنية للموانئ سجلت نتائج صافية إيجابية، خلال الفترة ما بين 2010 و2021، لوحظ تباين على مستوى الوضعية المالية لكل من الموانئ الأربع والثلاثين التابعة لها والتي تمت دراستها.

فقد حققت ثلاثة موانئ فقط من أصل 34 ميناء نتائج استغلال إيجابية خلال الفترة 2010-2021، وهي موانئ الدار البيضاء والجرف الأصفر وأكادير. بينما سجلت ثلاثة موانئ أخرى وضعية مالية متوازنة عموما، وهي موانئ الناظور والمحمدية وآسفي بالإضافة إلى ميناءي ترفيه (السعيدية وقبيلة). في حين أن 26 ميناءً، أي ما يمثل 76% من مجموع الموانئ التي تمت دراستها، عرف وضعية عجز مالي هيكلي طول الفترة المشار إليها سلفا

وذلك نظرا لمحدودية موارد هذه الموانئ وارتفاع تكاليف استغلالها. ومن المرجح أن يتفاقم مستوى العجز مستقبلا مع تزايد تكاليف صيانة الموانئ من جهة، وغياب خطة عمل لتحسين مواردها من جهة أخرى.

من أجل المساهمة في التوازن المالي لموانئ الصيد، أكدت الوزارة المكلفة بالتجهيز في جوابها أنها تتبنى توصية المجلس الأعلى للحسابات المتعلقة بدراسة الآليات الكفيلة بإشراك الجهات والوزارة المكلفة بالصيد البحري في تمويل هذه الموانئ.

وبخصوص غياب برنامج عمل يرمي إلى تحسين الموارد المالية، أفادت الوزارة بأن الوكالة الوطنية للموانئ عملت على القيام بمجموعة من الإجراءات ترسخ أسس الرفع المستمر لرقم معاملاتها، الذي ما فتئ يسجل منحى تصاعديا منذ خلق الوكالة (أكثر من الضعف سجل على مستوى تطور رقم المعاملات بين 2007 و2022).

وأوضحت الوزارة أن هذا التطور راجع إلى (1) وضع آليات المراجعة الآلية للتعريفات و (2) البحث عن طرق تحسين مراجع التعريفات و (3) منح الرخص وعقود الامتياز التي تمكن الوكالة من استخلاص إتاوات تشكل 37% من رقم المعاملات.

➢ ضرورة وضع آليات محاسبية لقيادة نظام موازنة استغلال الموانئ التابعة للوكالة الوطنية للموانئ

ساهم نظام موازنة استغلال الموانئ في تمكين الوكالة من تجاوز مرحلة إصلاح قطاع الموانئ وإطلاق استثمارات مهمة مع الحفاظ على وضع مالي متوازن، حيث تمت تغطية النتائج السلبية للموانئ التي تعاني حالة عجز بواسطة الإنجازات الإيجابية للموانئ التي تحقق فائضا ماليا.

وفي ظل عدم اعتماد الوكالة على محاسبة تحليلية، لا يمكن تتبع عملية الموازنة ومعرفة مضامينها، وتحديد المساهمات أو العجز المسجل حسب القطاعات والأنشطة والرواجات.

بالإضافة إلى ذلك، يغطي نظام الموازنة جميع مجالات تدخل الوكالة الوطنية للموانئ (من صيانة وتطوير وشرطة الموانئ، إلخ.) دون ترك المسؤولية لكل ميناء من أجل بذل جهود أكبر لترشيد نفقاته.

وفي ظل هذه الظروف، وبالنظر لمستوى العجز الذي تعرفه الوضعية المالية للموانئ التابعة للوكالة الوطنية للموانئ، قد يؤدي نظام الموازنة، بالشكل المعتمد حاليا، إلى استمرارية اعتماد هذه الموانئ على هذه الآلية دون المساهمة في تطوير جميع مكونات هذا القطاع.

أشارت الوزارة المكلفة بالتجهيز في جوابها إلى أنه رغم تنوع طبيعة ومحتوى تكاليف الخدمات المينائية، فقد قامت الوكالة الوطنية للموانئ بإرساء أسس نظام محاسبي كفيل باستصدار قوائم تركيبية لكل ميناء ولكل مديرية جهوية. كما أفادت الوزارة أنه وبالنظر لطبيعة القطاع، فإن وضع محاسبة تحليلية يستلزم مجهودا مهما من أجل مواءمة مفاتيح توزيع التكلفة مع طبيعة وتنوع التكاليف والخدمات. كما أضافت أن هذا المشروع قد تم إدراجه في إطار إعادة هيكلة النظام المعلوماتي المالي والمحاسباتي للوكالة.

وبخصوص نظام الموازنة، أوضحت الوزارة أن دراسة التموقع الاستراتيجي المنجزة من طرف الوكالة، أكدت على أهمية الحفاظ على هذا النظام واستدامته، وأبرزت على وجه الخصوص (1) أن البلدان التي يمكن مقارنتها بالمغرب (حيث لا يزال قطاع الموانئ في طور التنمية) تتبنى نموذج هيئة وطنية للموانئ من أجل تحقيق الموازنة بين الموانئ وضمان تنمية متكافئة للقطاع و (2) أن هناك توجها دوليا نحو توحيد سلطات الموانئ، خاصة بالنسبة لبعض الوظائف التجارية والتنموية.

ثانيا. الحكامة الاستراتيجية وتتبع تنفيذ السياسة الحكومية في مجال الموانئ من طرف الوزارة المكلفة بالتجهيز

تشكل الإدارة الاستراتيجية حجر الزاوية من أجل ضمان حكامة رشيدة لقطاع الموانئ، حيث تقوم على تحديد الروابط والمسؤوليات وأدوار مختلف الفاعلين في القطاع.

➢ ضرورة توضيح وتقوية دور الوزارة المكلفة بالتجهيز في ما يتعلق بالإدارة الاستراتيجية للقطاع وإبرام عقد برنامج بين الدولة والوكالة الوطنية للموانئ

تساهم الوزارة المكلفة بالتجهيز في تحديد السياسة العامة للوكالة الوطنية للموانئ، طبقا للمادة 36 من القانون رقم 15.02 سالف الذكر، وذلك في إطار هيئات الحكامة القائمة المتمثلة في مجلس الإدارة ولجنة الاستراتيجية والاستثمار. كما أن الوزارة عضو في مجلس رقابة الوكالة الخاصة طنجة المتوسط وتساهم بذلك في تحديد استراتيجيتها.

ويتطلب التخطيط الاستراتيجي الذي يقع على عاتق الدولة، وجود رؤية واضحة وكاملة لقطاع الموانئ على المستوى الوطني، والتي لا يتسنى توفرها إلا عبر وضع آليات منتظمة وثابتة لجمع المعطيات وتحليلها وتبادلها.

وفي هذا الإطار، تم رصد محدودية فعالية الآليات التي من شأنها ضمان الإدارة الاستراتيجية لقطاع الموانئ. حيث سجل المجلس عدم إضفاء الطابع المؤسسي على لجنة الموانئ التي أنشأتها الوزارة سنة 2016، وهي لجنة يترأسها الوزير المكلف بالتجهيز وتضم أهم الفاعلين في القطاع، لاسيما الوكالة الوطنية للموانئ والوكالة الخاصة طنجة المتوسط. وتتكلف هذه اللجنة بمناقشة القضايا الاستراتيجية ذات الطابع الشمولي والتي تهم جميع الفاعلين في القطاع.

أوضحت الوزارة المكلفة بالتجهيز في جوابها أن جميع المشاريع المينائية التي تمت برمجتها وتنفيذها حتى الآن، هي نتيجة متابعة مؤشرات تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للموانئ في أفق سنة 2030. وأشارت الوزارة، على سبيل المثال، إلى تأجيل برمجة الميناء الجديد للجرف الأصفر بسبب عدم تحقيق المؤشر المتعلق بالاستراتيجية الطاقية (إلغاء إنجاز محطة الكهرباء المعتمدة على الغاز الطبيعي المسال وإلغاء إنجاز محطة تكرير البترول على مستوى الجرف الأصفر). وأفادت الوزارة بأنه سيتم إنجاز نظام معلوماتي للتتبع الآلي لمؤشرات الاستراتيجية.

وفي ما يخص لجنة الموانئ، أوضحت الوزارة بأن هذه اللجنة عقدت اجتماعات لمناقشة واتخاذ قرارات بشأن الاختيارات الاستراتيجية والتقنية المتعلقة بالقطاع المينائي، بما فيها قرارات الإجراءات المتخذة من أجل ضمان سلاسة تموين البلاد بأهم الأروجة الاستراتيجية. ومن أجل ضمان ديمومتها، أكدت الوزارة أنها ستقوم بمأسسة هذه اللجنة المينائية.

كما لاحظ المجلس عدم إجراء تقييم لإصلاح قطاع الموانئ، وذلك رغم مرور أزيد من خمس عشرة سنة على إطلاق هذا الإصلاح. وقد تم طرح مبادرات لإنجاز دراسة لتقييم الإصلاح سالف الذكر. وتجدر الإشارة إلى أنه تم إطلاق نفس الدراسة، في سنة 2013 من قبل الوكالة الوطنية للموانئ وفي سنة 2018 من قبل الوزارة المكلفة بالتجهيز، ولكن لصعوبة همت أساسا الحصول على كافة المعطيات الضرورية، لم يتم إنجاز التقييم المذكور.

أفادت الوزارة المكلفة بالتجهيز في جوابها بأنها قامت بإعداد الشروط المرجعية المتعلقة بدراسة تقييم قطاع الموانئ (بما في ذلك الإطار القانوني)، وبأنها تعتزم إطلاق هذه الدراسة، خلال سنة 2024، بعد اكتمال دراسة تحيين توقعات أروجة الموانئ في إطار الاستراتيجية الوطنية للموانئ في أفق 2030.

وذكرت الوزارة ببعض المخرجات الأولية التي أفضت إليها دراسة وقع وآثار الإصلاح المينائي التي قامت بها الوكالة الوطنية للموانئ في 2013، ومنها، (1) تحسين جودة الخدمات، و(2) تعزيز الاستثمارات بالموانئ، و(3) تحسين مستويات الأمن والسلامة، و(4) تبسيط الإجراءات و(5) تحسين الظروف الاجتماعية، إلخ.

كما سجل المجلس عدم إنشاء المرصد الوطني لقطاع الموانئ كما كان مقررا في إطار استراتيجية القطاع والذي يهدف أساسا، إلى تثمين وتقوية الرأس المال المعلوماتي لقطاع الموانئ وتوفير أهم المؤشرات المتعلقة بالقطاع بشكل محين، قصد التحديث الدائم للاستراتيجية والتوجيه بشأن القرارات التي سيتم اتخاذها وضمان التتبع الفعال لإنجاز المشاريع المينائية والتطورات التي يعرفها القطاع.

أشارت الوزارة المكلفة بالتجهيز في جوابها إلى أنه بعد إنشاء مرصد تنافسية الموانئ التابع للوكالة الوطنية للموانئ، الذي يتيح الاطلاع على مؤشرات أداء تشغيل الموانئ من خلال الإنتاجية، والكفاءة والفعالية، ستواصل الوزارة مجهوداتها الرامية إلى إنشاء المرصد الوطني لقطاع الموانئ من أجل تثمين واستخدام أمثل للمؤشرات التشغيلية وتوفير المعلومات والبيانات للمؤشرات على المستوى الاستراتيجي.

وسجل المجلس كذلك عدم إبرام عقد برنامج بين الدولة والوكالة الوطنية للموانئ، على الرغم من أن المناقشات حول هذا العقد انطلقت منذ سنة 2008 بين الوزارتين الوصيتين (المكلفتين بالمالية والتجهيز) والوكالة. حيث لم يتم التوصل إلى توافق رغم إجراء العديد من المراجعات والمفاوضات التي أسفرت عن عدة إصدارات من هذا العقد، يرجع آخرها لمشروع عقد البرنامج المتعلق بالفترة 2017-2021.

أوضحت الوزارة المكلفة بالتجهيز في جوابها إلى أنه، وبعد توافق الطرفين حول النقاط العالقة، برزت معطيات جديدة أدت الى ضرورة إعادة النظر في الصيغة التي يجب اعتمادها للتعاقد، خصوصا مع دخول القانون 50.21 المتعلق بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية حيز التنفيذ. وعليه، أكدت الوزارة أن الوكالة الوطنية للموانئ ستعيد تقديم مشروع عقد برنامج جديد مع الدولة بمجرد الانتهاء من دراسة التحول المؤسساتي.

➢ ضرورة تحديد آليات تمويل الاستراتيجية الوطنية للموانئ وإطار الشراكة مع القطاع الخاص لضمان وضوح الرؤية بشأن إنجاز المشاريع

قدرت الاستراتيجية الوطنية للموانئ في أفق سنة 2030 التكلفة الإجمالية للاستثمار في البنية التحتية للموانئ بأكثر من 74 مليار درهم. غير أنها لم تحدد مصادر التمويل اللازمة لتنفيذها، واكتفت بالإعلان عن أن تمويل الاستثمارات سيتم من قبل الدولة أو وكالات الموانئ أو أصحاب الامتياز أو في إطار شراكات بين القطاع العام

والخاص. كما لم تشر الاستراتيجية إلى تدابير تحفيزية من شأنها تشجيع مشاركة القطاع الخاص في تمويل الاستثمارات، أو إلى مصادر تمويل أخرى لمشاريع الموانئ من خلال إشراك الجهات والفاعلين المحليين، خاصة في ما يتعلق بتطوير موانئ الصيد والترفيه.

أشارت الوزارة المكلفة بالتجهيز في جوابها إلى أن خصوصية المشاريع المينائية، وتكاليفها المرتفعة، والمخاطر الكبيرة المرتبطة بها، فضلا عن الترتيبات المالية وطرق تمويل هذه المشاريع، تحول دون إمكانية تحديد مصادر التمويل بطريقة استباقية تتوافق والمدى الزمني للاستراتيجية.

كما أوضحت الوزارة أن التدابير التحفيزية، سواء الضريبية أو الاقتصادية، تندرج ضمن التحفيزات الممنوحة خاصة في إطار ميثاق الاستثمار.

➢ ضرورة تحسين موثوقية مؤشرات التنبيه المستخدمة في برمجة مشاريع الموانئ

حددت الاستراتيجية الوطنية للموانئ عددا من مؤشرات التنبيه التي تمكن من تتبع الاحتياجات الخاصة بتطوير البنيات المينائية واتخاذ القرارات بشكل تفاعلي في ما يخص الاستثمارات اللازمة. ويتعلق الأمر بأربعة أنواع من المؤشرات، وهي: مؤشرات تأثير الاستراتيجيات القطاعية والفرص الخارجية وتشبع النشاط المينائي والتخطيط الإقليمي.

وتقوم الوزارة المكلفة بالتجهيز (مديرية الموانئ والملك العمومي البحري)، بتتبع المؤشرات المشار إليها، غير أن هذا التتبع لا يتم بشكل دائم بالاعتماد على منهجية لمراقبة القطاع، بل بشكل مؤقت ارتباطا بإنجاز المشاريع التي سبق تحديدها على مستوى الاستراتيجية، مما من شأنه أن يؤثر على دقة هذه المؤشرات ومنه على برمجة المشاريع المينائية. ومن المفترض أن تنبثق هذه المؤشرات عن عملية مراقبة للقطاع وجمع البيانات المتعلقة به، وهي إحدى مهام المرصد الوطني لقطاع الموانئ الذي لم يتم إنشاؤه كما سبق ذكره.

أفادت الوزارة المكلفة بالتجهيز في جوابها بأن تتبع مؤشرات التنبيه، المستخدمة في برمجة مشاريع الموانئ، بشكل آلي يدخل ضمن نطاق المهمة الثالثة لدراسة تحيين الرواج المينائي المرتقب للاستراتيجية الوطنية للموانئ في أفق 2030. كما أضافت الوزارة أن هذه المهمة تهدف إلى تصميم وتطوير نظام معلوماتي مينائي بثلاث وحدات، وهي: وحدة إدارة الإحصائيات المتعلقة بالموانئ، ووحدة خاصة بتوقعات الرواج المينائي من خلال نموذج اقتصادي قياسي، ووحدة تقييم مؤشرات التنبيه والمراقبة المتعلقة بالاستراتيجية.

وكمثال على المخاطر المرتبطة بدقة مؤشرات التنبيه المذكورة آنفا، مشروع ميناء القنيطرة الأطلسي الجديد الذي تمت برمجته في إطار ميزانية الدولة لسنة 2016، بعد إجراء جميع الدراسات اللازمة بهذا الشأن، لكن تم بعد ذلك، في نونبر من نفس السنة، إلغاء إنجازه وتعويضه بمشروع الميناء الطاقي الجديد بالجرف الأصفر بسبب أهميته الاستراتيجية آنذاك. غير أن الدراسات التي تم إطلاقها لاحقًا بشأن مشروع ميناء الجرف الأصفر الجديد توقفت بدورها في ظل عدم وجود رؤية واضحة بشأن هذا المشروع. وتجدر الإشارة إلى أنه في بعض الحالات هناك اعتبارات جيوستراتيجية تبرر أولوية إنجاز بعض المشاريع كما هو الشأن بالنسبة لميناء الداخلة الأطلسي.

أشارت الوزارة المكلفة بالتجهيز في جوابها إلى أنه نظرا لخصوصية المشاريع المينائية، فإنه كان لزاما تبني مقاربة مرنة في وضع وتنفيذ هذه المشاريع في إطار الاستراتيجية الوطنية للموانئ، مما يتيح مرونة الانتقال من مشروع إلى آخر حسب تطور المعطيات والسياق لتنفيذ كل مشروع.

كما أفادت الوزارة بأن الدراسات التقنية، إذا تم إنجازها، لا تتطلب تحديثات كبيرة إلا في حالة تغيير موقع المشروع.

ومن جهة أخرى، لا يتم جمع المعطيات بشكل أوتوماتيكي عبر مساطر رسمية وآليات لتبادل المعلومات. وتقتصر المعطيات التي يتم تبادلها بصفة منهجية على حجم الرواج المينائي، في حين يتم تجميع باقي المعطيات من طرف الوزارة المكلفة بالتجهيز بشكل غير منهجي بمناسبة اجتماع هيئات حكامة سلطات الموانئ أو اللجان الموضوعاتية أو من خلال تبادل غير مؤسسي للبيانات مع الأطراف المعنية.

➢ عدم وضع آليات للحكامة بهدف تناسق برمجة المنشآت المينائية وبرمجة الربط اللوجستيكي لها

لم تحدد الاستراتيجية الوطنية للموانئ متطلبات مشاريع الموانئ من حيث الربط اللوجستيكي، ونتيجة لذلك لم يتم تقدير التمويل اللازم من أجل إعداد بنيات الربط. ومن الجدير بالذكر أن التمويل الواجب تخصيصه في إطار الربط اللوجستيكي للموانئ قد يفوق، في بعض الحالات، تكاليف إنجاز الموانئ في حد ذاتها. وعليه فإن التخطيط الدقيق لهذه البنيات اللوجستيكية ولوسائل تمويلها يظل ضروريا.

وقد نتج عن هذا الوضع عدم تحديد المسؤوليات في ما يتعلق بإنجاز مكونات الربط اللوجستيكي للموانئ. وبشكل مماثل فإن آليات اتخاذ القرار المرتبطة بإنجاز هذه المكونات بالنسبة للموانئ المنجزة غير محددة كذلك، خاصة أن دور الوكالة الوطنية للموانئ ينحصر مجال تدخلها داخل الحرم المينائي فقط.

أوضحت الوزارة المكلفة بالتجهيز في جوابها بأن احتياجات الموانئ المغربية في ما يخص بنيات الربط قد تمت دراستها، حيث تندمج في إطار مخططات البنيات التحتية للربط (المخطط السككي المغربي في أفق 2040، والمخطط الطرقي 2035، إلخ.).

كما أضافت الوزارة أنه، بالنسبة للموانئ الجديدة، يتم تحديد بنيات الربط اللازمة في إطار الدراسات الأولية للموانئ، وأنه بالنظر إلى تعدد الجهات الفاعلة المعنية بالربط (المكتب الوطني للسكك الحديدية، الشركة الوطنية للطرق السيارة بالمغرب، المديرية العامة للطرق، إلخ)، يتم إنشاء هيئة إدارية مخصصة لتتبع الربط المتعلق بالموانئ.

كما أشارت الوزارة إلى أن الوكالة الوطنية للموانئ تتعاون، بالنسبة للموانئ الحالية، مع الأطراف المعنية السالفة الذكر لتحسين ربط الموانئ، وفقا لتطورها. فقد أفادت الوزارة، على سبيل المثال، أن الوكالة قامت بإنجاز "المكون البحري" للربط الطرقي بميناء الدار البيضاء وهي بصدد إنجاز تهيئة البوابة الثالثة لولوج ميناء أكادير.

➢ غياب آليات رسمية لتبادل البيانات بين الوزارة المكلفة بالتجهيز وسلطات الموانئ

تترأس الوزارة المكلفة بالتجهيز مجلس إدارة الوكالة الوطنية للموانئ، الذي يضم كذلك ممثلين لمديرية الموانئ والملك العمومي البحري. غير أنه لا يوجد تبادل منتظم وأوتوماتيكي للبيانات المتعلقة بالقطاع باستثناء تلك المتعلقة برواج الموانئ. كما يتم تبادل المعطيات، من حين لآخر، بناءً على طلب من الوزارة، ولا سيما عند إجراء الدراسات المتعلقة بالقطاع.

أوضحت الوزارة المكلفة بالتجهيز في جوابها أنه بالإضافة إلى تبادل المعلومات بين مصالح الوكالة الوطنية للموانئ والوزارة، خلال إنجاز الدراسات والمشاريع المينائية، فإن تقاسم البيانات المتعلقة بالقطاع، يتم أيضا عبر تقارير المجلس الإداري للوكالة الوطنية للموانئ، الذي يتم عقده مرتين سنويا بشكل منتظم.

بالإضافة إلى ذلك، تنص الاتفاقية المبرمة بين الدولة والوكالة الخاصة طنجة المتوسط، في فبراير 2003، من أجل إنشاء واستغلال منطقة التنمية الخاصة طنجة المتوسط، على تبادل مجموعة من البيانات مع السلطة الحكومية المسؤولة عن الموانئ. لكن الوكالة لا تزود الوزارة المعنية بهذه البيانات، كما أن هذه الوزارة لم تتقدم بطلب في هذا الصدد.

➢ دور محدود للوزارة المكلفة بالتجهيز في تتبع صيانة البنية التحتية للموانئ والحفاظ عليها

نظرا لأهمية البنية التحتية والاستثمارات التي يعبئها قطاع الموانئ ودورها الحاسم في الاقتصاد، فمن الضروري الحفاظ عليها وتأمين تتبع منتظم لها لأغراض الصيانة والحفظ. ووفقًا للقانون رقم 15.02 سالف الذكر، تعتبر صيانة البنية التحتية للموانئ من مهام سلطات الميناء، حيث تنص المادة 33 من هذا القانون على تكليف الوكالة الوطنية للموانئ بضمان صيانة البنيات التحتية.

وفي ما يتعلق بميناء طنجة المتوسط، فقد حددت الاتفاقية المذكورة سابقا في مادتها 26 أن صيانة البنية التحتية تعتبر مسؤولية الوكالة. حيث إن هذه الأخيرة يجب أن تتولى تحديد برنامج صيانة البنية التحتية والإصلاحات الرئيسية سنويا وإرساله إلى الوزارة المكلفة بالتجهيز، التي قد تطلب إذا لزم الأمر، وفقًا للاتفاقية نفسها، تكييف برنامج العمل المقترح أو استكماله. ومع ذلك، فإن برنامج الصيانة المذكور، لا يرسل إلى الوزارة وأن هذه الأخيرة لم تتقدم بطلب في هذا الشأن.

كما أن برنامج الصيانة الذي تعده الوكالة الوطنية للموانئ لا يرسل إلى الوزارة المكلفة بالتجهيز، ولا تتم مناقشته بانتظام في هيئات حكامة إدارة الوكالة. ويتضح مما سبق أن الوزارة الوصية لا تقوم بتتبع منهجي لبرامج صيانة وإصلاح البنية التحتية للموانئ، رغم أنها تشكل جزءا من الملك العمومي المينائي الذي يظل تدبيره مسؤولية الوزارة المكلفة بالتجهيز.

في ما يتعلق بالوكالة الخاصة طنجة المتوسط، أكدت الوزارة المكلفة بالتجهيز أنها تتابع بانتظام البيانات المتعلقة بأعمال صيانة البنية التحتية والمنشآت القائمة مع هذه الوكالة من خلال تقارير مجلس الإدارة. كما أوضحت الوزارة أن الوكالة تقدم، خلال اجتماعات هذا المجلس، جميع البيانات المتعلقة بالأعمال التي تم إنجازها خلال السنة الجارية، بالإضافة إلى تلك المخطط إجراؤها في السنة الموالية.

كما أشارت الوزارة المكلفة بالتجهيز إلى أن الوكالة الوطنية للموانئ تعرض، خلال كل مجلس إدارة، تقريراً مفصلاً حول نشاطها، والذي يتضمن قسمًا مخصصًا لأشغال صيانة البنيات التحتية التي تم إنجازها خلال السنة، بالإضافة إلى مشاريع الصيانة المزمع إنجازها في السنة الموالية، حيث تتم مناقشة مفصلة لكل هذه النقط، بالإضافة إلى جميع الجوانب التقنية المتعلقة بها.

ثالثا. حكامة سلطات الموانئ وتقدم تفعيل آليات سياسة إصلاح الموانئ

تلعب السلطات المينائية في قطاع الموانئ دورا أساسيا حيث يتم تكليفها بتنفيذ آليات إصلاح القطاع وكذا المشاريع الكبرى المقررة في إطار الاستراتيجية. وبالتالي، تشكل حكامتها جزءا هاما من حكامة القطاع.

➢ نقائص في برمجة المشاريع المينائية وعلى مستوى آليات وإجراءات إعداد عقود الامتياز أدت إلى عدم تحقيق الأهداف المسطرة

وقعت الوكالة الوطنية للموانئ 31 عقد امتياز بين سنتي 2010 و2022، تم منح تسعة منها عن طريق طلبات العروض (30%)، و11 منها باتفاق مباشر (35%)، كما تم توقيع 11 امتيازًا كجزء من عملية إخضاع وضعية المتعاملين المينائيين لأحكام القانون رقم 15.02 (35%). بالإضافة إلى ذلك، تميزت طلبات العروض المتعلقة بعقود الامتياز التي أطلقتها الوكالة الوطنية للموانئ بعدم جدوى عدد منها خلال هذه الفترة. حيث بلغت طلبات العروض عديمة الجدوى 10 من أصل 19، أي نسبة (57%)، بسبب غياب العروض أو عدم اكتمالها، أو عدم الامتثال لخصوصيات ومتطلبات الشروط المطلوبة.

علاوة على ذلك، ومن بين 13 بنية تحتية جديدة تم بناؤها بين سنتي 2010 و2022، تمكنت الوكالة الوطنية للموانئ من توقيع عقود الامتياز الخاصة بثلاث بنيات فقط، بينما لا تزال العشر الأخرى في طور منح عقود الامتياز أو التحضير لذلك، وهو ما قد يعود إلى خلل في برمجة هذه المنشآت.

بخصوص بعض المشاريع التي توجد في طور تفويت الامتياز أو في طور التحضير لذلك، أفادت الوزارة بأنه لا يمكن ربط عدم تفويتها بأي خلل في برمجة هذه المنشآت، حيث إن عمليات تفويت الامتياز مرتبطة بالفرص المتاحة وفقا لشروط السوق، وترتبط بالعديد من العوامل، منها حجم وطبيعة الرواج، وعدد السفن ونوعها، وعدد المتدخلين، إلخ. وأوضحت الوزارة أن تفويت الامتياز يتم، في بعض الأحيان، قبل إنجاز البنية التحتية موضوع الامتياز. كما أضافت الوزارة أنه، على النقيض من ذلك، يتم إرجاء تفويت امتياز محطة معينة في انتظار تحسن ظروف السوق من أجل التفويت الأمثل للمنشأة المعنية.

➢ عدم توفر الوكالة الوطنية للموانئ على خطط إدارة الملك العمومي المينائي

من المتطلبات الأساسية للتنظيم الاستراتيجي المينائي جرد البنيات المينائية ومراقبتها. ويتعلق الأمر بتحديد الإمكانيات المتعلقة بالبنيات والأنشطة القابلة للتفويت، في إطار الامتيازات والتراخيص والاحتلال المؤقت للملك العمومي ووضع مخططات بهذا الصدد لكل ميناء، مع مراعاة تطور الرواج المينائي ومصالح مختلف المتدخلين. غير أن الوكالة الوطنية للموانئ لا تتوفر على استراتيجية لإدارة البنيات المينائية الموجودة تحت تصرفها، كما أنها لا تتوفر على قاعدة بيانات للبنى التحتية القابلة للتفويت، الأمر الذي يعيق وضع مخططات لإدارة الملك العمومي بالموانئ، مصحوبة بالتخطيط الزمني لعمليات منح عقود الامتياز.

أشارت الوزارة المكلفة بالتجهيز في جوابها إلى أنه في إطار تدعيم آليات تدبير هذه البنيات، تقوم الوكالة بإعداد وتحيين مختلف تصاميم تهيئة الموانئ، وذلك بعد تبني المرسوم رقم 307.21.2 بتاريخ 8 شتنبر 2021. كما أفادت الوزارة أنها تعمل، في هذا الإطار، على إنجاز نظام معلوماتي (Asset Management) من أجل توفير قاعدة بيانات مفصلة حول البنيات المينائية (الخصائص، الحالة، عمليات الصيانة، إلخ.)، وأن الوكالة الوطنية للموانئ قد برمجت، خلال سنة 2023، إنجاز دراسة لوضع مخطط مديري للملك العمومي المينائي.

وأضافت الوزارة بأن جرد البنيات التحتية التي يمكن تفويتها في إطار عقود الامتياز، هو عملية سنوية يتم القيام بها عند تحديد برنامج عمل الوكالة للسنة الموالية، وأنها عملية مستمرة، يتم تحيينها سنويا، وليست قاعدة بيانات مستقرة. كما أوضحت الوزارة أن قرار تفويت الامتياز يرتبط بعدة عوامل منها حجم وطبيعة الرواج، وعدد السفن ونوعها، وفرص السوق التي قد تنشأ، إلخ.

➢ محدودية آليات مراقبة الامتيازات المتعلقة بالتدبير والاستغلال المينائي

تعد مراقبة عقود تدبير الملك العمومي المينائي من قبل الوكالة الوطنية للموانئ عنصرًا أساسيًا من أجل ضمان حسن سير الموانئ ووفاء الشركات المتعاقد معها بالتزاماتها في ما يتعلق بجودة الخدمات المقدمة.

ويُظهر فحص عينة من اتفاقيات الامتياز ودفاتر التحملات الخاصة بها، أن أساليب تتبع ومراقبة هاته العقود غير موحدة مما يبرز غياب منهجية محددة لوضع دفاتر التحملات المذكورة. حيث لا تتضمن العقود التي تمت مراجعتها

آلية مراقبة رسمية لضمان الامتثال للالتزامات التي تعهد بها أصحاب الامتياز، باستثناء اتفاقية واحدة متعلقة باستغلال المحطة الثالثة للحاويات (TC3) بميناء الدار البيضاء المبرمة مع شركة مرسى المغرب سنة 2013. وقد نصت هذه الاتفاقية على إخضاع تشغيل أنشطة الامتياز لرقابة سلطة الترخيص من خلال عمليات التدقيق المالي أو تدقيق تسيير الامتياز.

وبذلك يلاحظ غياب مسطرة رسمية واضحة وموحدة، تحدد آليات تشكيل اللجان متعددة التخصصات التي يناط بها مراقبة عقود الامتياز، ووتيرة تدخلها لا سيما في ما يخص عمليات المراقبة. وهذا ما يعيق عملية التأكد من جودة الخدمات المقدمة ودقة المعلومات التي تقدمها الشركات المتوفرة على عقود الامتياز.

بالإضافة إلى ذلك، يقع على أصحاب الامتياز التزام تعاقدي بتقديم المعلومات المتعلقة بأنشطتهم (الإحصاءات الشهرية وتقارير الأنشطة والبيانات المالية وما إلى ذلك) إلى السلطة المينائية. غير أن الوكالة الوطنية للموانئ لا تلجأ إلى إجراء عمليات تدقيق لأصحاب الامتياز لضمان صحة المعلومات التي يقدمونها، وذلك بمبرر أنه قد يتم اللجوء إلى هذا النوع من التدقيق في حالة رصد اختلالات على مستوى مسطرة التتبع لدى الوكالة.

> تعتبر الوزارة المكلفة بالتجهيز في جوابها أنه لا يمكن وضع دفاتر تحملات نموذجية بالنسبة للامتيازات لأن تحديد التزامات الأطراف ترتبط بخصوصيات كل مشروع وطبيعة النشاط المزاول.
>
> كما أشارت الوزارة إلى أن الوكالة الوطنية للموانئ تقوم، في إطار تتبع تنفيذ أصحاب الامتياز لالتزاماتهم التعاقدية، بتنزيل مختلف الالتزامات وآجال تنفيذها في إطار تقارير خاصة بكل امتياز، تعد بمثابة خارطة طريق تعتمدها مصالح الوكالة من أجل التتبع الدوري للامتياز. وبناء عليه، أوضحت الوزارة أن لجان التتبع لا تستوجب مسطرة خاصة، ذلك أن مختلف الجوانب التي يجب مراقبتها مبينة في وثائق الامتياز ومفصلة في تقارير التتبع المشار إليها.
>
> كما أكدت الوزارة أن الوكالة ستقوم، بناء على ملاحظة المجلس الأعلى للحسابات، بوضع برنامج لإنجاز تدقيق خارجي للامتيازات.

➢ غياب تحديد الوكالة الخاصة طنجة المتوسط لقواعد لتوزيع الأرباح

إن توزيع الأرباح لشركة السلطة المينائية لميناء طنجة المتوسط مؤطر باتفاق المساهمين، الذي ينص في مادته 13 على شروط ومعدلات التوزيع السنوي.

غير أنه، وفي ما يتعلق بـالوكالة الخاصة طنجة المتوسط، لم يتم تحديد أي قاعدة لتوزيع الأرباح بشكل رسمي، مما لا يمكن من توضيح العلاقة المالية بين الدولة والوكالة.

بناءً على ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

الوزارة المكلفة بالتجهيز:

- **وضع الآليات الكفيلة بضمان المشاركة الفعلية لمختلف الأطراف المعنية بحكامة قطاع الموانئ بما في ذلك الجهات، وكذا الوزارة المكلفة بالسياحة في ما يخص الموانئ الترفيهية، والوزارة المكلفة بالصيد البحري في ما يتعلق بموانئ الصيد، مع ضمان دراسة مختلف آليات التمويل الممكنة والمناسبة؛**
- **ربط تخطيط مشاريع الموانئ بإنشاء وسائل الربط اللوجستيكي المطلوبة بما في ذلك المناطق اللوجستيكية والحلول ذات وسائل الربط المتعددة (Solutions d'intermodalité).**

وزارة الاقتصاد والمالية:

- **التسريع، بتنسيق مع الوزارة المكلفة بالتجهيز، بإبرام عقد برنامج مع الوكالة الوطنية للموانئ طبقا للقانون الإطار رقم 50.21 المتعلق بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية، مع التطرق على الخصوص للالتزامات التالية:**
  - **وضع مخطط للاستثمارات المتعلقة بالمنشآت المينائية وصيانتها وطرق تمويلها؛**
  - **وضع نموذج أعمال يهدف إلى تحقيق توازن مالي مستدام للموانئ وتعزيز قدرة هذه المنشآت على توفير تمويل ذاتي في إطار نظام موازنة شفاف؛**
  - **وضع آليات موثقة لإعداد وتنفيذ ومراقبة عقود الامتياز.**

الوكالة الوطنية للموانئ:

- وضع مقترحات مدعمة بخطط أعمال لدى المجلس الإداري للوكالة بما يمكن من تحديد استراتيجية لها تتوافق مع السياسة القطاعية للدولة؛
- اعتماد آليات للحكامة وتدبير المخاطر لبلوغ الأهداف المسطرة في عقد البرنامج وتقييم الأداء والنتائج.

الوكالة الخاصة طنجة المتوسط:

- وضع قواعد شفافة لتوزيع الأرباح تتوافق مع السياسة المساهماتية للدولة وبتنسيق مع الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة.

السياحة الداخلية:

التأخر في توفير عرض سياحي ملائم يواكب الدينامية المسجلة في أنشطة القطاع

تشكل السياحة الداخلية مكونا أساسيًا في قطاع السياحة وتساهم في التنمية الاقتصادية الوطنية والمحلية وفي تخفيف آثار الأزمات التي يتعرض لها القطاع وكذا في تقليص أثر موسمية السياحة الدولية على مؤسسات الإيواء السياحي المصنفة، بالإضافة إلى تحقيق الاستدامة والحفاظ على مناصب الشغل والآثار الإيجابية على أداء القطاعات الأخرى المرتبطة بالسياحة بشكل مباشر أو غير مباشر.

وقد حظيت السياحة الداخلية، خلال فترة الأزمة الصحية "كوفيد-19"، باهتمام خاص، حيث لعبت دورًا مهما في تخفيف الآثار المترتبة عن هذه الجائحة واستمرار النشاط السياحي في ظل التدابير الصحية والقيود التي تم فرضها داخليا وخارجيا.

ورغم الانتعاش الذي عرفته السياحة الداخلية في السنين الأخيرة، فإنها ما زالت تواجه مجموعة من التحديات المرتبطة أساسا بتنويع العرض السياحي الوطني وملائمته لتطلعات السياح الداخلين، والرفع من تنافسية المنتوج السياحي وملائمة الأسعار مقارنة بالخدمات المقدمة، وتعزيز الترويج للسياحة الداخلية وتحسين مستوى التنسيق بين الأجهزة المتدخلة في تطوير القطاع السياحي على المستوى الوطني والجهوي.

وقد انصبت المهمة الموضوعاتية المتعلقة بالسياحة الداخلية حول تقييم الإنجازات في مجالي تطوير العرض السياحي وتحفيز الطلب الموجه للسياحة الداخلية على ضوء الإجراءات التي تم اتخاذها من قبل الدولة والجهات المعنية بقطاع السياحة بالمغرب في إطار الرؤية الاستراتيجية 2020. وحري بالإشارة إلى أن الحكومة عملت على بلورة وتنزيل خارطة طريق جديدة للقطاع تطمح إلى جذب 17,5 مليون سائح سنويا بحلول سنة 2026، وإحداث 200 ألف فرصة شغل مباشرة وغير مباشرة، والوصول إلى عتبة 120 مليار درهم كعائدات للقطاع من العملة الصعبة. كما أنه تم، في إطار هذه الخارطة، اعتماد تصور جديد للعرض السياحي يتمحور حول تجربة الزبون عبر تسع سلاسل موضوعاتية، من بينها سلسلتين مخصصتين للسياحة الداخلية.

أولا. مؤشرات الأداء، الاستراتيجية والحكامة

1. مؤشرات الأداء

➢ **ليالي مبيت السياح الداخليين في مؤسسات الإيواء السياحي المصنفة: تطور بحاجة للتعزيز**

سجلت السياحة الداخلية نموًا في عدد ليالي المبيت في مؤسسات الإيواء السياحي المصنفة، وبوتيرة أسرع مقارنة مع النمو المسجل بالنسبة للسياحة الوافدة، حيث عرفت ارتفاعا بنسبة 94% خلال الفترة من 2010 إلى 2019، مع معدل نمو سنوي بلغ 7,64%، في حين سجلت السياحة الوافدة معدل نمو سنوي بلغ 2,51% خلال نفس الفترة.

وقد ساهمت الأزمة الصحية في الحد من التطور الذي عرفته السياحة الوافدة خلال السنوات الأخيرة، مما أدى إلى انخفاض عدد ليالي المبيت المرتبطة بها في مؤسسات الإيواء السياحي المصنفة بنسبة 80% سنة 2020 (3,5 مليون ليالي المبيت) مقارنة مع سنة 2019 (17,4 مليون ليالي المبيت)، مقابل انخفاض بنسبة 55% في ما يخص السياحة الداخلية. بالإضافة إلى ذلك، استعادت السياحة الداخلية خلال سنة 2021 نسبة 81% من السياح مقارنة مع السنة المرجعية 2019، مُسجلة نسبة أعلى من النسبة العالمية المتوسطة للاسترجاع والتي تقدر بحوالي 63%، في حين أن نسبة الاسترجاع بالنسبة للسياحة الوافدة لم تتجاوز 16%.

بالإضافة إلى ذلك، شهدت حصة السياحة الداخلية من عدد ليالي المبيت تطورًا ملحوظًا، حيث ارتفعت من 23% سنة 2010 إلى 31% سنة 2019. وقد عرفت هذه النسبة ارتفاعا سنة 2021 لتبلغ 69% ثم انخفضت إلى 42% سنة 2022.

➢ **تركيز نشاط السياحة الداخلية على وجهات سياحية محدودة**

أسفر تحليل تطور حصة عدد ليالي مبيت السياح الداخليين الذين زاروا الوجهات السياحية الوطنية بين سنتي 2010 و2021 أن وجهة مراكش حافظت على موقعها كأول وجهة سياحية وطنية بنسبة 23% من عدد ليالي المبيت سنة 2021 (29% سنة 2019)، تليها أكادير وتاغزوت بنسبة 19% (16% سنة 2019)، ثم طنجة بنسبة

10% (نفس نسبة 2019)، ثم الدار البيضاء بنسبة 6% (7% سنة 2019)، ثم فاس بنسبة 5% (4% سنة 2019). وتستحوذ هذه الوجهات الخمسة على نسبة 63% من عدد ليالي المبيت التي تم إنجازها على المستوى الوطني و59% من عدد السياح الوافدين (66% سنة 2019).

ويمكن تفسير هذه النتائج، بالجاذبية العالية التي تتمتع بها هاته الوجهات وارتفاع الطلب عليها من قبل السياح الدوليين وقوة وتنوع العرض السياحي المقدم والتي تتجسد في القدرة الاستيعابية التي تتوفر عليها من حيث عدد الأَسِرَّة والتي تفوق بكثير الطاقة الاستيعابية للوجهات السياحية الأخرى. فعلى سبيل المثال، تتوفر مراكش على 74.292 سريرا وأكادير على 41.147 سريرا والدار البيضاء على 21.790 سريرا وطنجة على 13.308 سريرا وفاس على 10.750 سريرا، أي ما يعادل 57% من عدد الأَسِرَّة المُعدَّة للسياحة على المستوى الوطني سنة 2021.

2. الاستراتيجية والحكامة

➢ ضرورة تعزيز القيادة الاستراتيجية والتتبع والتنسيق وتحسين الحكامة على المستوى الترابي

تُعْهَد مُهمة إنجاز الأنشطة المتعلقة بتطوير السياحة الداخلية بشكل أساسي لمؤسسات تابعة لوزارة السياحة والصناعة التقليدية والاقتصاد الاجتماعي والتضامني (الوزارة). وفي هذا الإطار، أسندت مهمة مواكبة تطوير المنتوج السياحي للشركة المغربية للهندسة السياحية (SMIT) التي تتولى كذلك تتبع تنفيذ جميع برامج العقود الجهوية والتنسيق مع جميع الأطراف على المستوى المحلي، علما أن هذه المهمة تُعد أيضا من اختصاصات مديرية الاستراتيجية والتعاون التابعة للوزارة.

> أفادت وزارة السياحة والصناعة التقليدية والاقتصاد الاجتماعي والتضامني في جوابها أن مهمة تتبع العقود الجهوية على المستوى الترابي هي من اختصاص اللجن المحلية للتتبع.

غير أنه وجبت الإشارة إلى أن التتبع على المستوى المركزي يتم فقط من طرف الشركة المغربية للهندسة السياحية، في حين لا تتوفر الوزارة الوصية على المعطيات التي تهم تقدم برامج العقود الجهوية.

ومن ناحية أخرى، فإن المهام المتعلقة بالترويج وتحفيز الطلب، التي يقوم بها المكتب الوطني المغربي للسياحة (ONMT)، لا يتم تتبعها من طرف المصالح المركزية للوزارة. فعلى سبيل المثال، لا تتوفر الوزارة على البيانات الإحصائية وحصيلة عملية "كنوز بلادي" التي أنجزها المكتب الوطني المغربي للسياحة، كما أنه لم يتم تقييم أثر هذه العملية على أداء القطاع لاسيما تحفيز الطلب السياحي الداخلي.

وعلى المستوى المحلي، تتولى المجالس الجهوية للسياحة، بشراكة مع المكتب الوطني المغربي للسياحة، مهمة الترويج السياحي. وتُسند الأنشطة المرتبطة بالتثمين والتهيئة السياحية إلى الشركة المغربية للهندسة السياحية بالرغم من أن قُدراتها التدبيرية على المستوى المحلي غير كافية من أجل الإشراف وتتبع أعمال التهيئة السياحية في جميع جهات المملكة، وخصوصاً المشاريع المخصصة للسياحة الداخلية.

يجدر بالذكر، أن مهمة مراقبة تسيير الشركة المغربية للهندسة السياحية التي أنجزها المجلس سنة 2016 كانت قد أشارت إلى ضعف الانخراط الفعلي للشركة في تنزيل المشاريع المسطرة في عقود البرامج الجهوية، غير أن الوضعية إلى حدود متم 2022 لم تتطور بشكل ملموس مقارنة بتلك الفترة، حيث سجل المجلس أن نسبة إنجاز مشاريع التهيئة والبنية التحتية السياحية المسطرة في عقود البرامج الجهوية التي تم توقيعها سنة 2013 لم تتجاوز 28% من حيث حجم الاستثمارات التي تمت تعبئتها إلى حدود متم سنة 2022، لا سيما مشاريع مخطط "بلادي"، التي بلغت نسبة إنجازها 39% فقط.

> أشارت الوزارة في جوابها إلى أن مخطط بلادي لا يندرج ضمن مشاريع وميزانية الاستثمار المباشر للشركة المغربية للهندسة السياحية، حيث إن هذه الأخيرة واكبت هذا المخطط عبر إنجاز الدراسات الهندسية لمشاريع والبحث عن العقار المناسب وعن المستثمرين الخواص. وأضافت الوزارة أنه لم يتم تخصيص ميزانية خاصة لهذا المخطط، بل تم الاعتماد على الخواص لتهيئة وتطوير هذه المشاريع، فضلا عن عدم توفير منح للاستثمار لدعم المستثمرين الخواص.

وتبقى الجهود المبذولة من طرف الوزارة وكذا الشركة المغربية للهندسة السياحية غير كافية ولم تمكن من جذب المستثمرين الخواص، مما حال دون إنجاز العديد من المشاريع المبرمجة ضمن مخطط بلادي.

ومن جهة أخرى، يُشكل إنشاء شركة التنمية السياحية الجهوية على مستوى جهة سوس-ماسة سنة 2018، من أجل تسيير مشاريع التهيئة السياحية على المستوى المحلي، تجربة جديرة بالاهتمام نظرا لأهمية القرب الجغرافي في

تسهيل تتبع المشاريع الجارية والحصول على التزام ومشاركة المؤسسات المحلية في تمويلها، حيث يعتمد نموذج هاته الشركة على توفير ميزانية للاستثمار تمكنها من إنجاز المشاريع الموكولة لها.

ثانيا. العرض والطلب المرتبطان بالسياحة الداخلية

1. العرض السياحي

➢ مخطط بلادي: نتائج لا ترقى للأهداف المسطرة

يهدف مخطط بلادي، الذي يندرج ضمن رؤية 2020، لإنشاء ثماني (8) محطات سياحية بسعة إجمالية تبلغ 39.788 سريرًا وذلك، من أجل إنعاش السياحة الداخلية وتقديم عرض سياحي يستجيب لتطلعات السياح المحليين. غير أنه، وإلى متم 2022، تم إنجاز ثلاث محطات فقط، وهي محطات إفران (5.772 سريرًا)، وإيمي وادار- أكادير (6.844 سرير) والمهدية (4.360 سريرًا) بسعة إجمالية تبلغ 16.976 سريرًا، أي ما يشكل 39% فقط من الأهداف المسطرة.

وحسب الوزارة، حالت مجموعة من الإكراهات دون إنجاز المحطات الأخرى، من بينها على وجه الخصوص: الصعوبات المتعلقة بتصفية العقارات، والحصول على تراخيص التجزئة والبناء (محطات راس الماء بالناظور وسيدي العابد بالجديدة وسد واد المالح ببنسليمان)، وعدم ملاءمة العقار لنوعية بعض المشاريع (محطات الحوز والمضيق).

ويجدر التذكير أن الإجراء الرابع من عقد البرنامج الوطني، الذي تم توقيعه تنزيلا لرؤية 2020، ينص على أنه يجب على السلطات المختصة العمل على تعبئة الأوعية العقارية اللازمة لتطوير منتجعات بلادي في المناطق الأكثر إقبالًا من طرف السياح المغاربة وبأسعار معقولة.

كما أنه سبق للتقييم نصف المرحلي الذي قامت به الوزارة سنة 2016، أن أشار إلى التأخير الحاصل في تنفيذ مخطط بلادي. ومع ذلك، لم يتم تفعيل أي إجراء لتجاوز الإكراهات التي عاقت تنفيذ المشاريع المسطرة لا سيما في ما يخص تعبئة العقارات، وذلك من خلال تعزيز دور الأجهزة العمومية اللاممركزة وتفويت إدارة مشاريع بلادي إلى الفاعلين المحليين.

ونظرا للعوامل سالفة الذكر، فإن الاستمرار في تنزيل هذا المخطط لم يعد ضمن التوجهات الاستراتيجية للوزارة.

➢ محدودية مراقبة مدى الوفاء بالالتزامات التعاقدية للأطراف المسيرة لمنتجعات "بلادي" المتعلقة بتشجيع السياحة الداخلية

في إطار تطوير وتسيير المنتجعات السياحية المنجزة في إطار مخطط بلادي، تم إبرام اتفاقيات بين الوزارة والأجهزة العمومية الترابية (الولاية والجهة) من جهة، والأطراف المكلفة بتطوير وتسيير المنتجعات السياحية، من جهة أخرى. وقد حددت هذه الاتفاقيات برنامج الاستثمار الذي يجب تنفيذه والآجال الواجب الالتزام بها.

كما تم وضع شروط محددة لضمان استفادة السائحين الداخليين من هذا العرض السياحي، حيث تنص مثلا الاتفاقية الخاصة بمحطة "امي وادار" بأكادير على أنه يجب تسويق 70% من ليالي المبيت المخصصة للتوزيع الوطني عن طريق منظمي الرحلات ووكالات الأسفار المغربية، وحُدِّدت هذه النسبة في 30% لمحطة إفران و60% لمحطة المهدية. كما تم التنصيص على تسقيف أسعار بيع ليالي المبيت في وجه السياح الداخليين حسب نوعية العرض (مساكن فندقية عمودية: سعر يتراوح بين 200 و400 درهم؛ مساكن فندقية أفقية: سعر يتراوح بين 300 و500 درهم؛ مخيمات: سعر يتراوح بين 100 و150 درهم).

وقد سُجل أن الزيارات التي تقوم بها اللجنة المحلية للتتبع المعنية بمراقبة مدى الامتثال للالتزامات التعاقدية تقتصر على تتبع تنفيذ المشاريع ولا تشمل مراقبة مختلف الالتزامات التعاقدية، لا سيما في ما يخص احترام أسعار تسويق ليالي المبيت للسياح الداخليين، مما يشكل خطرا على تحقيق الهدف المتمثل في تخصيص جزء من العرض السياحي "بلادي" للسياح الداخليين وبأسعار تناسب قدرتهم الشرائية.

➢ عرض إقامات الإنعاش السياحي في حاجة لمزيد من التطوير

تخضع الإقامات العقارية المخصصة للإنعاش السياحي (RIPT) لأحكام القانون رقم 01.07 القاضي بسن إجراءات خاصة تتعلق بالإقامات العقارية للإنعاش السياحي وبتغيير وتتميم القانون رقم 61.00 بمثابة النظام

الأساسي للمؤسسات السياحية، وهي وحدات سكنية يملكها مالك واحد أو عدد من المُلاك يُعهد بتسييرها لشركة للتدبير تضمن تناسق الإقامة واستمرارية استغلالها.

ويتعهد مشتري العقار، بموجب العقد المبرم مع هاته الشركة، بمنح تسيير استغلال العقار لمدة لا تقل عن تسع سنوات، مقابل وجيبة إيجار يتم تحديدها بين الطرفين مع الاحتفاظ بحق الاستغلال في حدود شهرين من كل سنة تشمل أسبوعين في موسم الذروة.

ورغم التحفيزات التي يوفرها القانون سالف الذكر من أجل تشجيع الاستثمار في هذا النوع من المشاريع السياحية، فإن عدد إقامات الإنعاش السياحي لم يشهد نموًا كبيرًا يتماشى مع الطلب المتزايد على هذا النوع من العرض السياحي من طرف السياح المحليين، حيث أن الإنجازات خلال الفترة 2011-2020 لم ترق لتحقيق هدف 40.000 سرير المخطط له في أفق 2020، حيث ارتفع عدد هاته الإقامات من إقامة واحدة إلى 11 إقامة فقط بسعة استيعابية انتقلت من 1.200 إلى 3.566 سريرًا (أقل من 9 % من الهدف).

وتعزى هذه الوضعية، حسب عدد من الفاعلين في القطاع، إلى بعض الشروط التي حددها القانون خصوصا مدة العقد المحددة في تسع سنوات والتي تعتبر طويلة وغير مشجعة للملاك الذين يفضلون استغلال مساكنهم على المدى القصير وتأجيرها بشكل غير رسمي في ظل غياب مقتضيات تؤطر هذا النوع من الإيواء السياحي، إلى جانب المنافسة الناجمة عن الإيواء السياحي غير المهيكل.

➢ السياحة القروية والسياحة المستدامة: مشاريع معتمدة في برامج العقود الجهوية لم يتم تنفيذها

يعتبر تطوير السياحة القروية من بين أهداف الخطة الاستراتيجية السابقة لقطاع السياحة في أفق سنة 2020 من خلال إرساء مفهوم جديد للمنشآت السياحية وهي "بلد الضيافة السياحية"، باعتبارها منطقة تتمتع بوحدة جغرافية وديموغرافية متجانسة تتميز بتماسك العرض السياحي الذي تقدمه.

وقد تم التخطيط لتجهيز هذه المناطق السياحية من خلال إنشاء "دار البلد" والتي تُعدُّ بمثابة معرض لبلدان الضيافة السياحية حيث يُمكن للزوار الحصول على جميع المعلومات والخدمات العامة التي يحتاجونها، بالإضافة إلى إقامة مرافق سياحية (بيوت قروية وغيرها) ومطاعم قروية. وقد تمت برمجة إنجاز العديد من مشاريع إنشاء "دور البلد" والمنشآت السياحية القروية في عدد من المناطق القروية، غير أن حصيلة الإنجازات لم تبلغ الأهداف المسطرة، إذ تم إنجاز مشروعين اثنين فقط، بكل من إقليمي اشتوكة آيت باها والرشيدية، من أصل 14 مشروعًا مخططا له بعقود البرامج الجهوية.

وتجدر الإشارة إلى أن الزلزال الذي ضرب إقليم الحوز وأقاليم أخرى مجاورة قد كان له تأثير على النشاط السياحي خصوصا على مستوى الدواوير والمراكز القروية التي كانت تتوفر على مَآوِي للسياحة القروية والجبلية قبل أن تدمر بفعل الزلزال، وهو ما يشكل تحديا آخر أمام الوزارة المكلفة بالقطاع السياحي للتعجيل بتنزيل المشاريع السياحية المبرمجة بهاته المناطق، من أجل إنعاش النشاط السياحي القروي الذي يشكل أحد أهم مواردها الاقتصادية.

كما أن تطوير المنشآت السياحية القروية وتعزيز الترويج لهذا النوع من السياحة، على غرار الحملة الترويجية للسياحة الداخلية التي أطلقها المكتب الوطني المغربي للسياحة تحت شعار "نتلاقاو فمراكش"، من شأنه أن يساهم في تنزيل الرؤية الملكية لإعادة التهيئة المجالية للمناطق المنكوبة وتأهيلها الاقتصادي.

وفي ما يتعلق بتطوير السياحة المستدامة، حددت رؤية 2020 هدف إحداث 27 مشروعًا يروم إحداث "دور سياحية بيئية" في عدد من المناطق، بحيث تعتبر منشآت سياحية مستدامة، يتم بناؤها بشكل يتوافق مع الطبيعة وتعتبر صديقة للبيئة. غير أنه، ومن خلال حصيلة تنفيذ عقود البرامج الجهوية، لم يتم تنفيذ أي مشروع إلى غاية متم سنة 2022.

وتُعزى هذه الوضعية إلى ضعف انخراط مختلف الأطراف الموقعة لبرامج العقود في تنزيل مشاريع السياحة القروية والسياحة البيئية، إلى جانب غياب نظام تحفيزي يشجع على الاستثمار في هذا النوع من المشاريع. وتجدر الإشارة، بهذا الخصوص، أنه إلى حدود متم 2022، لم يتم تفعيل الإجراء المتعلق بمنح الاستثمار المبرمج في إطار رؤية 2020، والذي كان يهدف إلى التشجيع على الاستثمار بصفة عامة، وتوزيع جهود الاستثمار على مختلف جهات المملكة بصفة خاصة.

➢ انتشار المؤسسات غير المصنفة

يؤثر الإيواء السياحي غير المُصنف، بشكل سلبي، على قطاع السياحة الوطنية ويَحُول دون الضبط الدقيق لمؤشرات أداء القطاع، ويمارس منافسة غير عادلة لمؤسسات الإيواء السياحي المصنفة، كما يشكل العديد من المخاطر في ما يخص ضمان جودة وسلامة الخدمات المقدمة للسياح.

ومن بين العوامل التي ساهمت في زيادة الإيواء السياحي غير المصنف، عدم تطبيق الإطار التنظيمي الخاص بالتصنيف السياحي، إلى جانب ضعف مواكبة المؤسسات غير المصنفة قصد الانخراط في عملية تسوية وضعيتها.

وحري بالذكر أن تصنيف المؤسسات السياحية يخضع لمقتضيات القانون رقم 61.00 ونصوصه التطبيقية، في إطار مسطرة تشمل مرحلتين: "التصنيف التقني المؤقت" و"التصنيف المرتبط بالاستغلال".

ففي المرحلة الأولى، يتم الإعلان عن تصنيف تقني مؤقت، بعد رأي اللجنة التقنية لتنسيق المشاريع السياحية برئاسة مندوب وزارة السياحة، خلال أو قبل إصدار تصريح ببناء أو توسعة أو تحويل المؤسسة إلى صاحبها من قبل الجماعة التي تقع المؤسسة في نفوذها الترابي، إذ تنص المادة الرابعة من القانون رقم 61.00 على أنه يجب أن يخضع كل مشروع لبناء مؤسسة أو توسيعها أو تحويلها لتصنيف تقني مؤقت وفق الإجراءات المحددة بنص تنظيمي.

وفي المرحلة الثانية، يتم إجراء زيارة ميدانية من قبل اللجنة الجهوية لتصنيف المؤسسات السياحية برئاسة مندوب وزارة السياحة، والتي بموجبها يتم الإعلان عن التصنيف المرتبط بالاستغلال.

غير أن بعض الجماعات، وحسب المندوبيات الجهوية للسياحة في كل من مراكش وأكادير والرباط، تواصل إصدار تصاريح البناء دون التحقق مما إذا كان مقدم الملتمس قد أدلى فعليا في ملفه بشهادة الحصول على التصنيف التقني المؤقت.

وقد بلغ عدد المؤسسات غير المصنفة، على سبيل المثال في جهة الرباط سلا القنيطرة، 75 مؤسسة إيواء بسعة سريرية بلغت 2.271 سريراً، أي 24% من الطاقة الاستيعابية الإجمالية للفنادق المصنفة بالجهة. ويصعب تقييم الحجم الحقيقي لظاهرة الإيواء غير المصنف في ظل غياب جرد وطني موثق بمعطيات محينة تبرز أهمية هذه المؤسسات غير المصنفة، من حيث عددها وطاقتها الاستيعابية.

ويسجل المجلس المجهودات السابقة التي بذلتها السلطات المختصة خلال سنتي 2012 و2013 للحد من الإيواء السياحي غير المصنف، من خلال حملة تسوية الوضعية التي انطلقت في مدن فاس والرباط وسلا ومراكش وأكادير، حيث تم إحصاء ما مجموعه 2.452 مؤسسة غير مصنفة، من بينها 935 قابلة للتصنيف و385 تم تصنيفها بالفعل بسعة 12.346 سريرا. وقد استمرت حملة التسوية خلال الفترة الممتدة من 2013 إلى 2017، حيث تمت تسوية وضعية 199 مؤسسة سياحية على مستوى جهة مراكش-آسفي، و22 مؤسسة على مستوى جهة فاس-مكناس، في حين تم إحصاء 35 مؤسسة على مستوى جهة-الرباط-سلا-القنيطرة توجد قيد التسوية، غير أن هاته الحملات لم تعرف استمرارية ولم تشمل مدن سياحية أخرى كطنجة وتطوان والناظور والدار البيضاء.

وبالرغم من المجهودات المبذولة بهذا الخصوص، يظل عدد المؤسسات التي تمت تسوية وضعيتها القانونية ضئيلا، ويبقى الإيواء السياحي غير المصنف مرشحا للارتفاع ما لم يتم الحرص على تطبيق مقتضيات القانون رقم 61.00 سالف الذكر.

أشارت رئاسة الحكومة في جوابها إلى أن الحكومة تعمل على مواصلة إصلاح الإطار التنظيمي وتولي أهمية للحد من انتشار الإيواء السياحي غير المصنف، حيث تم إصدار مرسوم يتعلق بمعايير البناء الخاصة بمؤسسات الإيواء السياحي، وذلك بهدف تبسيط المساطر الإدارية المتعلقة بتصنيفها.

➢ عدم إصدار الإطار المنظم للإيواء عند الساكن

يعتبر الإيواء عند الساكن شكلا من أشكال الإيواء الذي يخضع لتسيير عائلي ويتيح لشخص معين استقبال سياح في محل سكناه لليلة أو أكثر. وقد تم اتخاذ مبادرة لوضع إطار قانوني ينظم نشاط تأجير الشقق المجهزة من قبل الأفراد للسياحة. حيث أدرج القانون رقم 80.14 الإيواء عند الساكن والإقامة البديلة كشكل من الأشكال الجديدة للإيواء السياحي. غير أنه لم يتم إلى حد الآن إصدار النصوص التنظيمية التي تتعلق خاصة بتحديد دفتر التحملات لاستغلال الإيواء عند الساكن.

أفادت رئاسة الحكومة في جوابها إلى أنه تمت المصادقة على مشروع مرسوم تطبيقي للقانون رقم 80.14 خلال اجتماع مجلس الحكومة في 8 يونيو 2023، يحدد منهجية جديدة، لا سيما على مستوى المساطر الإدارية المتعلقة بالتصنيف المؤسسات السياحية، تمكن من ضبط جودة الخدمات المقدمة، كما يحدد هذا المرسوم كيفيات منح رخص استغلال أشكال الإيواء السياحي الأخرى، وخصوصا الإيواء عند الساكن.

2. تدبير الطلب على السياحة الداخلية

➢ العمل على الترويج الدائم للسياحة الداخلية بدل التعامل معها كاستجابة ظرفية للأزمات

يُظهر تحليل جهود التواصل التي قام بها المكتب الوطني للسياحة خلال الفترة 2010-2020 أن إجراءات الترويج للسياحة الداخلية عرفت قفزة نوعية منذ شهر دجنبر 2019، والتي تزامنت مع بداية أزمة كوفيد19 وكان الهدف منها بالأساس استباق آثار الجائحة على صناعة السياحة بسبب التوقف المفاجئ للرحلات الجوية الدولية.

وتم التأكيد على تعزيز هذا الترويج سنة 2020 بإبرام ستة عقود خدمات للتواصل من طرف المكتب الوطني المغربي للسياحة بمبلغ إجمالي قدره 34,95 مليون درهم، أي ما يمثل 26% من إجمالي المبلغ الذي تم إنفاقه لهذا الغرض خلال العشر سنوات الأخيرة (منذ سنة 2011). وينم هذا المجهود عن الرغبة في إنعاش السياحة في منتصف سنة 2020 من خلال الاعتماد على السياحة الداخلية، حيث أن الرحلات الجوية الدولية كانت متوقفة في ذلك الوقت.

وقد تُوج هذا المجهود بإطلاق العلامة التجارية للسياحة الداخلية في ماي 2021 والتي تحمل اسم "نتلاقاو ف بلادنا"، حيث تشير الدراسة التي أعدت تمهيدا للحملة التواصلية أن "ما يقرب من 60% من الساكنة يرغبون في السفر في صيف 2021 إذا سمحت الظروف الصحية بذلك" وأن "الوجهات الداخلية تظل مفضلة نظرًا لصعوبة السفر إلى الخارج في ظل استمرار الجائحة". وقد استمرت هذه الحملة الترويجية، التي انطلقت على مواقع التواصل الاجتماعي والقنوات التلفزية، على مدى ثلاثة أشهر. وقد اعتمدت كذلك على الرقمنة من خلال إنشاء منصة رقمية مخصصة.

ويتضح مما سبق أن تركيز جهود الترويج للسياحة الداخلية خلال فترات الأزمات المتعلقة بالسياحة الوافدة يحصر دورها في آلية لسد الأزمات، في حين يجب اعتبارها رافعة دائمة للصناعة السياحية.

➢ عدم تفعيل آلية شيكات السياحة

تتمثل إحدى التدابير الرئيسية لدعم السياحة الداخلية في تخصيص شيكات السياحة، حيث تعتبر هذه الشيكات كوسيلة دفع متاحة للموظفين والمستخدمين مقابل الخدمات السياحية المختلفة. وبالفعل، فقد تم، في إطار قانون المالية المعدل لسنة 2020، اعتماد إعفاء من الضريبة على الدخل على المكافآت والمزايا الممنوحة للموظفين في إطار شيكات السياحة من أجل تعزيز دينامية النشاط السياحي الداخلي على النحو المحدد في المادة 57-24 من المدونة العامة للضرائب.

وبالرغم من مباشرة العمل ما بين مختلف الإدارات المعنية لوضع النصوص التنظيمية الخاصة باعتماد شيكات السياحة. إلا أن هذه الآلية لم تفعل إلى حد الآن، ويعزى ذلك حسب الوزارة المكلفة بالسياحة للصعوبات التي تعتري عملية إعداد قاعدة المستفيدين ومسطرة الاستفادة.

➢ محدودية الترويج لتوزيع الأسفار المحلية من قبل وكالات الأسفار

يستمد تحليل نشاط ودور مسيري وكالات الأسفار في السياحة الداخلية أهميته من كونهم وسطاء معتمدين في توزيع الخدمات السياحية علما أن الوساطة في صناعة السياحة تعتبر مهمة في توزيع وتوسيع العرض السياحي الداخلي.

غير أن العروض التي تقدمها وكالات الأسفار للسياح المحليين لا تزال محدودة، مقارنة بالعروض المقدمة للسياح الدوليين، والتي يسهل الوصول إليها وبأسعار مغرية، حيث يتم تقديم هذه العروض عمومًا كجزء من حزمة سفر شاملة، يتم التفاوض بشأنها وعرضها من قبل منظمي الرحلات الدولية ويتم توزيعها من قبل وكالات الأسفار المحلية. وبالمقابل، لا يستفيد السياح الداخليون من عروض سفر مماثلة.

ويبقى عرض رحلات شاملة بأسعار مغرية لصالح السياح الداخليين رهينا بتشجيع إحداث فاعلين وطنيين لتنظيم الرحلات السياحية (Tour Opérateur) يتوفرون على قدرات مالية تمكنهم من التفاوض مع الصناع السياحيين.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أن القانون رقم 11.16 الذي ينظم مهنة وكيل الأسفار، والذي دخل حيز التنفيذ في فاتح دجنبر 2022، عقب نشر المرسوم رقم 2.21.80، يهدف إلى تسريع تحول وكالات الأسفار إلى منظمي رحلات. ومن شأن وجود منظمي الرحلات السياحية على الصعيد الوطني أن يمثل نقلة نوعية تتيح تطوير صناعة السفر السياحي الداخلي وإمكانية تنفيذ التدابير التحفيزية للسياحة الداخلية كما هو الحال بالنسبة للسياحة الوافدة.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الجهود المبذولة لتعزيز توزيع السفر الداخلي من خلال إحداث مركز للحجز عبر الإنترنت (Centrale de réservation en ligne)قد واجهت صعوبات في إيجاد إطار شراكة مناسب بين وكالات الأسفار وصناع السياحة، إضافة إلى المنافسة القوية التي تمارسها حاليا المنصات الدولية للحجز عبر الإنترنت.

➢ تعزيز النقل الجوي الداخلي آلية للمساهمة في إنعاش السياحة الداخلية

يلعب النقل الجوي دورا مهما في تطوير القطاع السياحي. وقد لوحظ، في هذا الصدد، أن المكتب الوطني المغربي للسياحة يبرم اتفاقيات مع شركات للطيران تلتزم بموجبها بتخصيص رحلات جوية إلى الوجهات السياحية الوطنية من أجل ضمان استدامة تدفق السياح الوافدين على عدد من الوجهات، وتقديم منح مرتبطة بالأهداف الكمية الواجب تحقيقها.

ومن شأن اتخاد إجراءات مماثلة، في ما يخص تعزيز الرحلات الجوية الداخلية إلى الوجهات السياحية الوطنية الواعدة والتي تعاني من ضعف الربط لا سيما الجوي وتخصيص أسعار مناسبة للسياح المحليين، أن يساهم في إنعاش السياحة الداخلية.

على ضوء ما سبق، ومن أجل الارتقاء بالسياحة الداخلية وجعلها ركيزة أساسية للقطاع السياحي ورافعة للاقتصاد الوطني ولنمو مستدام، يوصي المجلس الوزارة المكلفة بقطاع السياحة بما يلي:

- **إحداث مديرية مركزية مخصصة للسياحة الداخلية، مكلفة بالقيادة الاستراتيجية والتنسيق بين المؤسسات المعنية بتنفيذ استراتيجية الوزارة في مجال تطوير السياحة الداخلية؛**
- **إعادة النظر في الحكامة الترابية لمشاريع تنمية السياحة الداخلية من خلال تعزيز دور الأجهزة العمومية اللاممركزة في تتبع إنجاز مشاريع التهيئة والإنعاش السياحي وكذا التنسيق بين الأطراف المعنية على المستوى الترابي؛**
- **توفير عروض سياحية ملائمة لتطلعات السياح الداخليين، متنوعة وموزعة على جميع الوجهات السياحية الوطنية، من خلال تنشيط مشاريع "بلادي" ومشاريع تطوير السياحة القروية والسياحة المستدامة؛**
- **إيلاء أهمية خاصة لتسوية وضعية مؤسسات الإيواء السياحي غير المصنفة وتبني تدابير مواكبة للمؤسسات المعنية من أجل تحديثها وتنظيمها، وعند الاقتضاء، تطبيق الإجراءات الزجرية المنصوص عليها في القانون رقم 61.00؛**
- **تسريع تنزيل الإطار التنظيمي للإيواء عند الساكن لاسيما اعتماد دفتر التحملات لاستغلال الإيواء عند الساكن؛**
- **وضع استراتيجية تواصلية تجعل من السياحة الداخلية قطاعا ذا أولوية، مع تحديد أهداف على المدى القصير والمتوسط والبعيد وتجاوز الطابع الموسمي للأنشطة الترويجية المخصصة للقطاع؛**
- **تسريع تنزيل شيكات السياحة كإحدى التدابير الرئيسية لدعم السياحة الداخلية؛**
- **الإشراك الفعلي لوكالات الأسفار في تطوير السياحة الداخلية، من خلال إعادة هيكلة خدماتها المخصصة للسياح المحليين، ودعم إحداث مهنة منظم رحلات وطني؛**
- **تعزيز النقل الجوي الداخلي عبر توفير خطوط جوية إلى مختلف الوجهات السياحية الوطنية بأسعار مناسبة للقدرة الشرائية للسياح الداخليين.**

وقد أفادت رئاسة الحكومة في جوابها أن خارطة الطريق تتماشى مع التوصيات الرئيسية للمهمة الموضوعاتية للمجلس الأعلى للحسابات بشأن قطاع السياحة الداخلية، سواء من حيث الأهمية التي يجب أن تعطى لتعزيز الحكامة الترابية أو أهمية توفير تصور جديد للعرض السياحي يأخذ في الاعتبار، بشكل أكبر، احتياجات وتطلعات السياح الداخليين. وفي هذا الصدد، أفادت رئاسة الحكومة أنه على المستوى المحلي، وبالنظر إلى تعدد المتدخلين في القطاع الذي يتطلب التنسيق، فإن خارطة الطريق تنص على إنشاء آليات جهوية لقيادة التنسيق وتتبع المخططات الجهوية.

تشغيل الشباب:
إشكالية متعددة الأبعاد بحاجة إلى إعادة النظر في المقاربة المعتمدة في التنفيذ والتتبع والتقييم وضبط الإحصائيات

يواجه سوق الشغل تحديات هيكلية تتمثل عموما في ضعف إحداث مناصب الشغل وتزايد حجم الشغل غير المهيكل وانخفاض معدل النشاط وعدم كفاية المؤهلات الأكاديمية والمهنية. وتضع هذه التحديات الإدماج الاقتصادي للمواطنين ضمن الرهانات المستمرة التي تواجه البلاد. وتهم هذه الوضعية جميع الفئات وخاصة فئة الشباب، حيث بلغ معدل البطالة سنة 2022، وفقا لمعطيات المندوبية السامية للتخطيط، 32,7% بالنسبة للشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24 سنة.

وقد ركزت مجموعة من الاستراتيجيات والبرامج التي وضعتها الدولة خلال السنوات الأخيرة على تشغيل الشباب، نذكر منها بالخصوص المخطط الوطني للنهوض بالتشغيل (2017-2021)، ومخطط المغرب الأخضر (2008-2020)، ومخطط تسريع التنمية الصناعية (2014-2020)، وبرنامج تحسين الدخل والإدماج الاقتصادي للشباب في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، بالإضافة إلى برامج "إدماج" و"انطلاقة" و"فرصة" و"أوراش".

وتهدف هذه المهمة الموضوعاتية إلى تقييم مدى نجاعة تدخلات الدولة في مجال النهوض بتشغيل الشباب وإبراز درجة استجابتها لحاجيات وخصوصيات الباحثين عن العمل. وقد شمل التقييم مجموعة من الأجهزة (27 في المجموع)، من بينها 15 قطاعا وزاريا، وتم إغناؤه بمشاورات مع المندوبية السامية للتخطيط، وبنك المغرب، والاتحاد العام لمقاولات المغرب، وجمعية جهات المغرب.

أولا. أهم الرهانات المرتبطة بتشغيل الشباب

يواجه سوق الشغل عدة رهانات اقتصادية وأخرى مرتبطة أساسا بمدى ملاءمة عرض التكوين مع متطلبات سوق الشغل من الكفاءات.

1. الرهانات الماكرو اقتصادية في مجال تشغيل الشباب

- **عدم مواكبة مناصب الشغل المحدثة للعدد المتزايد للسكان في سن العمل وارتفاع معدل البطالة بين الشباب**

حسب معطيات المندوبية السامية للتخطيط، لم تواكب وتيرة إحداث مناصب الشغل العدد المتزايد للسكان في سن النشاط (15 سنة فما فوق)، حيث تم خلال الفترة 2005-2022 إحداث 66.188 منصب شغل صاف كمتوسط سنوي (الفرق بين السكان النشيطين المشتغلين خلال السنة المعنية والسنة التي سبقتها)، وذلك مقابل متوسط زيادة في عدد السكان في سن العمل بنحو 330.000 سنويا خلال الفترة نفسها.

ونتيجة لذلك، سجل معدل البطالة نسبة 11,1% سنة 2005 و9,2% سنة 2019 قبل أن يرتفع في أعقاب جائحة كوفيد-19 إلى 11,9% سنة 2020، ثم 12,3% سنة 2021 و11,8% سنة 2022. وتهم هذه البطالة جميع الفئات النشيطة لاسيما الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24 سنة والقاطنين بالمجال الحضري، حيث ارتفع معدل البطالة بالنسبة لهذه الفئة من 39,2% سنة 2019 إلى 45,3% سنة 2020 و46,7% سنتي 2021 و2022. بالإضافة إلى ذلك، فإن واحدا من كل أربعة شباب دون سن 25 سنة لا يتابع دراسته ولا يستفيد من أي تكوين وليس في سوق الشغل، وهو ما يعادل نحو 1,5 مليون شاب.

- **ضرورة مواجهة التحديات المرتبطة بانخفاض معدل نشاط الشباب وتدني جودة الشغل وتزايد حجم العمل غير المهيكل**

يتسم سوق تشغيل الشباب بالانخفاض المستمر في معدل النشاط لا سيما بين الشباب دون 25 سنة، حيث تراجع من 41,1% سنة 2005 إلى 25,1% سنة 2019 ثم إلى 23,5% سنة 2020 و22,8% سنة 2022. كما سجل محدودية مؤهلات النشيطين المشتغلين (51,2% من العمال لا يتوفرون على أية شهادة سنة 2022)، وضعف جودة الشغل الذي تعكسه أهمية الشغل الناقص "Sous-emploi" (15,7% من الشباب النشيطين المشتغلين سنة 2019 و16,3% سنتي 2020 و2021) وكذا نقص توفير الحماية للعاملين (استفاد 26,5% من النشيطين

المشتغلين فقط من التغطية الصحية سنة 2022 مع تحسن طفيف مقارنة بالسنوات السابقة: 25% سنة 2021 و24,7% سنة 2020 و24,1% سنة 2019).

وينضاف إلى ما سبق اتساع حجم العمل غير المهيكل، الذي يقدر بنسبة 67,6% من إجمالي الشغل حسب نتائج الحساب التابع للتشغيل لسنة 2014 الذي أعدته المندوبية السامية للتخطيط. وقد تبين حجم العمل غير المهيكل بشكل أوضح خلال جائحة كوفيد-19 إثر الصعوبات التي واجهتها السلطات الحكومية من أجل إحصاء العاملين غير المصرحين لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

2. الرهانات المرتبطة بملاءمة عرض التكوين مع متطلبات سوق الشغل من الكفاءات

➢ محدودية الجسور ما بين منظومتي التعليم العالي والتكوين المهني وغياب رؤية في مجال التوجيه

تعتمد الجسور بين منظومتي التعليم العالي والتكوين المهني على مقتضيات اتفاقية شراكة موقعة بتاريخ 10 يوليوز 2014 بين وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي وتكوين الأطر حول تنمية منظومتي التعليم العالي والتكوين المهني، والتي تنص على تخصيص 5% فقط من المقاعد البيداغوجية المتوفرة بمؤسسات التعليم العالي لفائدة خريجي مؤسسات التكوين المهني "مستوى التقني المتخصص" الأكثر استحقاقا، وذلك لاجتياز مباريات ولوج مؤسسات التعليم العالي ذات الاستقطاب المحدود، والسماح لخريجي مؤسسات التكوين المهني مستوى التقني المتخصص باجتياز مباريات الإجازة المهنية . ينضاف إلى ذلك محدودية الجسور داخل كل منظومة. وتعزى هذه الوضعية لغياب إطار قانوني يسمح بمأسسة مختلف هاته الجسور ويمكن من توفير فرص كافية للشباب من أجل تعزيز وتنويع مساراتهم المهنية وضمان التكيف المستمر مع تقلبات ومتطلبات سوق الشغل.

وعلى الرغم من الجهود المبذولة لتوسيع وتنويع عرض التكوين (921.944 مسجلا في أسلاك التعليم العالي و358.654 في أسلاك التكوين المهني برسم السنة الدراسية 2020/2019)، لا يزال الإدماج الاقتصادي للشباب يعاني من محدودية استجابة عرض التكوين لحاجيات سوق الشغل من الكفاءات سواء على مستوى الكم أو النوع. ويستدعي ذلك وضع رؤية مندمجة في مجال التوجيه، تجمع بين الطابع المتعدد الأبعاد للتكوين وتحسين قابلية التشغيل وإمكانية الولوج للمسارات المهنية في إطار تفعيل مقتضيات القانون الإطار رقم 51.17 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي لاسيما المواد 3 و4 و17 و18.

ويتسم التعليم العالي بمحدودية العرض المتعلق بالولوج المحدد وبهيمنة العرض المتعلق بالولوج المفتوح، والذي يطغى عليه التعليم العام في الشعب العلمية أو الأدبية. فعلى سبيل المثال، سجلت نسبة طلبة سلك الإجازة المهنية 1,7% فقط في المتوسط من إجمالي طلبة أسلاك الإجازة خلال الفترة 2010-2021، بينما بلغ هذا المعدل 29% بالنسبة لسلك الماستر المتخصص من مجمل المسجلين في أسلاك الماستر خلال نفس الفترة. وبالإضافة إلى ذلك، ناهزت نسبة الهدر في السنة الأولى من التعليم العالي بالنسبة للاستقطاب المفتوح 14% في المتوسط، أي ما يعادل 21.000 طالب سنويا حسب المعطيات المدلى بها من طرف الوزارة المكلفة بالتعليم العالي.

➢ أهمية اعتماد التنميط وهندسة التكوين

في ما يتعلق بتصميم عرض التكوين، توجد صعوبات في تحديد حاجيات سوق الشغل من الكفاءات. فبالنسبة لقطاع التكوين المهني، لا يسمح الطابع الظرفي للدراسات القطاعية، التي تهم تشخيص ومعرفة حاجيات الشغل من الكفاءات، من اعتماد تخطيط دينامي ومستمر لخريطة التكوين المهني. أما بخصوص قطاع التعليم العالي، فقد صار من الضروري اعتماد آلية وطنية مندمجة تمكن من معرفة الحاجيات الراهنة والمستقبلية من الرأسمال البشري حسب كل قطاع، وحسب كل من المهارات والمستويات التأهيلية المطلوبة.

وبالإضافة إلى ذلك، لوحظ عدم مأسسة إطار مرجعي لهندسة التكوين. فعلى الرغم من المجهودات المبذولة منذ صدور القانون رقم 01.00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي سنة 2000، يعرف القطاع مجموعة من النقائص المتمثلة في عدم تفعيل التشخيص المسبق لحاجيات سوق الشغل، وغياب التقييم البعدي وتتبع إدماج المتخرجين من أسلاك التعليم العالي، وكذا ضعف إدماج المهنيين في إعداد برامج التكوين. وعلى مستوى قطاع التكوين المهني، لم يتم تعميم وتفعيل الإطار المرجعي لهندسة التكوين المتعلق بالمنهجية المبنية على الكفاءات على صعيد مختلف المتدخلين المعنيين سواء في القطاع العام أو الخاص، نظرا لغياب مأسسة هذا الإطار وعدم إحداث اللجنة المكلفة

بإعداد إطار مرجعي للمنهاج ودلائل مرجعية للبرامج والتكوينات وفقا للمادة 28 من القانون الإطار رقم 51.17 المشار إليه أعلاه.

أجابت الوزارة المكلفة بالتشغيل أن قطاع التكوين تبنى المقاربة المعتمدة على الكفاءات (APC) كخيار استراتيجي يؤطر هندسة التكوين بأكملها على مستوى نظام التكوين المهني، بدءا بتحديد الاحتياجات من الكفاءات، وإعداد الوثائق الدورية للشعب ووصولا إلى تنفيذ برامج التكوين واعتمادها من طرف مؤسسات التكوين المهني. كما أفادت الوزارة أنه يتم مصاحبة هذه العملية بوثائق تأطيرية معدة بتنسيق مع جميع الفاعلين المعنيين. وأكدت الوزارة أنه سيتم مأسسة هذه الوثائق في إطار مشروع تطوير الترسانة القانونية لمنظومة التكوين المهني وفقًا لمقتضيات القانون الإطار رقم 51.17.

➢ ضرورة تطوير نمط التكوين بالوسط المهني وتعزيز ثقافة ريادة الأعمال وتنمية المهارات الشخصية (Soft Skills)

يشكل نمط التكوين داخل المؤسسة النمط السائد على مستوى منظومة التعليم العالي. كما أن طبيعة النسيج الاقتصادي الذي تهيمن عليه المقاولات الصغرى والمتوسطة وغياب تدابير تحفيزية ملائمة بهذا الخصوص، لا يساعدان على تطوير نمط التكوين بالوسط المهني.

وعلى مستوى التكوين المهني، وعلى الرغم من صدور القانون رقم 36.96 المتعلق بالتكوين بالتناوب والقانون رقم 12.00 بشأن إحداث وتنظيم التدرج المهني، ظل اعتماد نمط التكوين بالوسط المهني محدودا. حيث تم تسجيل معدلات منخفضة من المتدربين المستفيدين ناهزت 20% بالنسبة للتكوين بالتناوب و9% بالنسبة للتكوين بالتدرج المهني، من مجموع المتدربين المسجلين خلال الفترة 2010-2020.

وعلاوة على ذلك، ونظرا لأهميتها في تحسين قابلية التشغيل بالنسبة للشباب، أصبح من الواجب تعزيز البرامج المتعلقة بتطوير المهارات الشخصية والاجتماعية وثقافة ريادة الأعمال. وتجدر الإشارة إلى أنه، وفي إطار إرساء برامج مدن المهن والكفاءات، تم الشروع في تطوير نموذج بيداغوجي جديد سيتم بموجبه تخصيص 30% من حصص برامج التكوين لتنمية هذه المهارات، مما يطرح تحديا على مستوى منظومة التكوين المهني لإنجاح تعميم هذا التكوين.

أشارت الوزارة المكلفة بالتشغيل في جوابها إلى أن قطاع التكوين المهني أطلق مشروع "تطوير المهارات الشخصية لاندماج مهني أفضل" والذي يهدف إلى تطوير عرض تكوين مهني أساسي، يشمل المهارات الشخصية اللازمة لكل متدرب. كما أفادت الوزارة أنه تم تنظيم دورات تكوينية لمجموعة أساسية من المكونين حول البرامج المرتبطة بهذا المشروع.

ثانيا. حكامة تدخل الدولة في إنعاش تشغيل الشباب

وضعت الدولة مجموعة من الإجراءات على المستويين الوطني والترابي لمواجهة التحديات المرتبطة بالتشغيل، خاصة تشغيل الشباب. ويتعلق الأمر بإحداث هيئات للحكامة ووضع خطط واستراتيجيات للنهوض بالتشغيل وكذا دعم خلق فرص الشغل من خلال الإجراءات المقترحة في إطار سياسة الاستثمار والاستراتيجيات القطاعية.

1. قيادة سوق التشغيل

➢ ضرورة توضيح أدوار مختلف المتدخلين في إنعاش تشغيل الشباب وتفعيل هيئات حكامة سوق الشغل

يتسم تدخل الدولة في ما يتعلق بالتشغيل، وخاصة تشغيل الشباب، بتعدد المتدخلين على مستويات مختلفة (الوزارة المكلفة بالتشغيل، والوزارات خاصة تلك المكلفة بالقطاعات الإنتاجية والتكوين، وكذا الجهات إلخ.)، دون تحديد دقيق وواضح لمسؤوليات مختلف الفاعلين وأدوارهم وللعلاقات التي تربط بينهم، مما يؤثر سلبا على الالتقائية والتنسيق في هذا المجال.

بالإضافة إلى ذلك، فإن غالبية هيئات الحكامة المنصوص عليها هي إما غير مفعلة كاللجنة الوزارية للتشغيل واللجنة الوطنية للتشغيل الذاتي، أو لم يتم إحداثها بعد كما هو الحال بالنسبة للمجالس الجهوية لإنعاش التشغيل، أو بحاجة إلى تعزيز دورها الاستشاري في ما يخص اعتماد تدابير إنعاش التشغيل كالمجلس الأعلى لإنعاش التشغيل. وإذا كانت الوزارة المكلفة بالتشغيل تتولى مسؤولية إعداد وتنفيذ السياسة العمومية في مجال التشغيل، كما تقضي بذلك المهام المنصوص عليها في المادة الأولى من المرسوم رقم 2.14.280 المنظم لها، فإن مصدر إحداث فرص الشغل يرتبط أساسا بالاستراتيجيات القطاعية مما يقتضي تعزيز التنسيق والالتقائية في ما يخص بلورة الأهداف المتعلقة بالتشغيل وضمان تحقيقها.

أوضحت الوزارة المكلفة بالتشغيل في جوابها أنه تم دمج إدارة برامج الإدماج الاقتصادي للشباب على الصعيد الجهوي ضمن مهام اللجنة الوزارية للتشغيل في التعديل الثاني للمرسوم رقم 2.18.170 المحدث لهذه اللجنة والتي يترأسها رئيس الحكومة. كما أوردت الوزارة أنها تقوم بإعداد سياسة وطنية جديدة للتشغيل وريادة الأعمال 2035، ومن المتوقع تقديمها قريبًا للمصادقة عليها من قبل اللجنة الوزارية للتشغيل. وأكدت الوزارة أن هذه السياسة تقدم مشروع مخطط حكامة متكامل لسوق الشغل.

وأشارت الوزارة إلى مهام المجلس الأعلى لإنعاش التشغيل وزيادة عدد أعضائه من 21 عضوا إلى 39. أما في ما يخص تشكيل المجالس الجهوية والإقليمية للنهوض بالتشغيل كما جاء في مدونة الشغل، أجابت الوزارة المكلفة بالتشغيل بأنه من الصعب تفعيل دور هذه الهيئات لاعتبارات قانونية متعلقة بتحديد النقابات الأكثر تمثيلا على المستوى الجهوي كما تقتضي مدونة الشغل. وأكدت الوزارة أنه سيتم إدراج هذه النقطة كجزء من مراجعة مدونة الشغل مع الشركاء الاجتماعيين والاقتصاديين خلال اجتماعات الحوار الاجتماعي.

➢ أهمية إعادة النظر في الوساطة في التشغيل

رغم المجهودات المبذولة في ما يتعلق بالوساطة في التشغيل، لم تتمكن الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات من الاستجابة بشكل فعال لمتطلبات مختلف فئات الباحثين عن العمل. حيث بلغ المعدل السنوي للمدمجين حوالي 41% فقط من المسجلين الجدد خلال الفترة 2009-2021، وهو ما يستدعي تعزيز الجهود لجذب المزيد من عروض العمل.

وعلاوة على ذلك، لم تتمكن الوكالة من استقطاب جميع فئات الباحثين عن العمل خاصة وأن خدماتها ترتبط بشكل وثيق ببرامج إنعاش التشغيل التي تديرها والتي تستهدف أساسا حاملي الشواهد الذين يبحثون عن أول فرصة عمل. كما تظل تغطية الوسط القروي من بين التحديات المطروحة، حيث تتوفر الوكالة على وحدتين متنقلتين لتغطية الوسط القروي بالإضافة إلى بعض المبادرات في إطار مشاريع التعاون الدولي من أجل إحداث مراكز للتشغيل في بعض المناطق (نذكر على سبيل المثال مشروع "تشغيل الشباب في المناطق القروية").

ومن جهة أخرى، تحتاج الوساطة عبر القطاع الخاص للتعزيز باعتبارها أحد أهم رافعات الربط بين الباحثين عن العمل والمشغلين. وتجدر الإشارة إلى أنه تم منح 78 ترخيصًا فقط من طرف الوزارة المكلفة بالتشغيل لإنشاء وكالات خاصة للتشغيل منذ دخول مدونة الشغل حيز التنفيذ سنة 2004، منها 73 وكالة نشطة.

➢ ضرورة وضع إطار لحكامة النظام المعلوماتي المتعلق بالتشغيل وتوحيد الأدوات والأساليب الإحصائية

يتميز النظام المعلوماتي المتعلق بالتشغيل بتعدد مصادر البيانات في غياب اتساق عام بينها. ويعزى هذا الوضع بشكل رئيسي إلى التأخر الملاحظ في وضع إطار واضح لحكامة النظام الإحصائي الوطني، في ظل تعثر اعتماد مشروع القانون رقم 14.109 المتعلق بالنظام الإحصائي الوطني الذي تم إعداده سنة 2015، والذي يهدف إلى إنشاء مجلس وطني للإحصاء. وعلاوة على ذلك، فإن ضعف تموقع المرصد الوطني للتشغيل وغياب مراصد جهوية للتشغيل يحول دون الرصد الفعال لسوق الشغل.

وعلى الرغم من الجهود المبذولة في هذا الشأن، على غرار إنشاء لجنة لمراقبة سوق الشغل في ماي سنة 2019، لوحظ تباين المعايير المعتمدة ما بين المندوبية السامية للتخطيط والقطاعات الوزارية المعنية، لا سيما في ما يتعلق بالتصنيفات الإحصائية للأنشطة، والشهادات والمهن، بالإضافة إلى عدم توفر المرصد الوطني للتشغيل ومعظم القطاعات الوزارية على الأدوات اللازمة من أجل رصد وحساب عدد المناصب المحدثة والمفقودة. كما أن النظام المعلوماتي للتشغيل لا يغطي بشكل كامل جوانب أساسية في رصد سوق الشغل على غرار عروض الشغل والقطاع غير المهيكل.

أشارت الوزارة المكلفة بالتشغيل في جوابها إلى أن المرصد الوطني لسوق الشغل يقوم بإنجاز عدة مشاريع مهيكلة تروم، بشكل تدريجي، تطوير نظام مندمج للمعلومات حول سوق الشغل من خلال (1) وضع منظومة دائمة لتحليل ديناميكية الطلب على الشغل عن طريق إنجاز بحث ميداني دائم لدى المقاولات، و (2) تطوير منصة رقمية للمعلومات حول سوق الشغل، قائمة على البيانات الضخمة والذكاء الاصطناعي بتعاون مع جامعة محمد السادس المتعددة التخصصات، و (3) مواكبة الفاعلين الجهويين على وضع منظومات جهوية لرصد سوق الشغل.

كما أضافت أن المرصد الوطني لسوق الشغل يقوم بصفة دورية بإعداد مذكرة تحليلية حول إحداث وفقدان مناصب الشغل في القطاع الخاص المنظم وذلك في إطار استغلال الإمكانيات التي توفرها المعطيات المرتبطة بالتصريحات الأجرية لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

2. التقييم متعدد الأبعاد لتدخل الدولة في مجال إدماج الشباب

➢ ضرورة ضمان الالتقائية على مستوى تدخل الدولة في مجال تشغيل الشباب

لا تضمن المنهجيات المتبعة في التخطيط لتدخل الدولة في مجال تشغيل الشباب توحيد الجهود المبذولة في هذا الشأن، من أجل تحقيق الاستجابة لخصوصيات التشغيل وبعده الأفقي، لاسيما في ظل عدم اعتماد الاستراتيجية الوطنية للتشغيل 2015-2025.

كما أن تصميم وتقييم المخطط الوطني للنهوض بالتشغيل (2017-2021) اتسم ببعض أوجه القصور، تتعلق أساسا باحتساب مناصب شغل محدثة كنتائج محققة دون أن يتم أخذها بعين الاعتبار مسبقا ضمن الأهداف المراد بلوغها. حيث اقتصر تحديد الهدف المرتبط بإحداث فرص الشغل على تجميع الأهداف المعلنة من قبل القطاعات الوزارية. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن بعض الاستراتيجيات لا تحدد أهدافًا عامة من حيث عدد فرص الشغل المتوقع إحداثها (منها على سبيل المثال الاستراتيجية الوطنية لتنمية التنافسية اللوجستيكية)، كما أن بعض القطاعات ومنها قطاع الصيد البحري لم يتم إدراجها أصلا ضمن المخطط رغم أهميتها في مجال التشغيل. وفي ما يتعلق بالإنجازات، فحسب الوزارة المكلفة بقطاع التشغيل تم إحداث 736 ألف فرصة عمل من أصل 1,2 مليون منصب محتمل خلال الفترة 2017-2021. غير أن هذه النتائج تمثل عدد التصريحات الجديدة لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وبالتالي تشمل القطاعات التي لم يتم أخذها بعين الاعتبار في المخطط.

وعلاوة على ذلك، لم يحدد المخطط الوطني للنهوض بالتشغيل أدوار ومسؤوليات الأطراف المعنية والموارد الواجب تعبئتها لتنفيذ الإجراءات المسطرة. وقد نتج عن ذلك محدودية انخراط القطاعات الوزارية الأخرى في المخطط المذكور، مما أثر سلبا على تنفيذ المخطط نظرا لضرورة التزام جميع الأطراف المعنية.

أما على المستوى الترابي، فقد تمت بلورة مخططات جهوية للتشغيل على مستوى الجهات بتنسيق مع الوزارة المكلفة بالتشغيل. لكن تبين أن حكامة هذه المخططات تستدعي تفعيل هيئات القيادة والتتبع الواردة بها على غرار اللجان الجهوية للتشغيل (كامتداد للجنة الوزارية للتشغيل)، واللجان الإقليمية (من أجل التتبع)، والمراكز الجهوية للتشغيل وتنمية المهارات كهيئة داعمة للتنفيذ في إطار تفعيل الاختصاصات الذاتية للجهات.

> أشارت الوزارة المكلفة بالتشغيل في جوابها إلى أن هناك تحديات حقيقية تعرفها حكامة سياسات التشغيل، تتعلق بالعرضانية والتنسيق بين مختلف الجهات الفاعلة في إنعاش التشغيل على المستوى الوطني والجهوي والإقليمي. كما أبرزت الوزارة أنه من المهم التأكيد على أن القائمين على مشروع "دعم الإدماج الاقتصادي للشباب في جهة مراكش - آسفي" يختبرون مناهج جديدة ويطورون أدوات جديدة كجزء من هذا المشروع النموذجي. وأكدت الوزارة أنه سيتم تعميم هذه الأساليب والأدوات في نهاية المطاف عن طريق إطلاق مشاريع مماثلة في جهات أخرى.

➢ ضرورة إدراج بعد التشغيل في إطار الاستراتيجيات القطاعية وضمن حوافز الاستثمار وأهمية وضع آليات للتتبع

يعد إحداث فرص الشغل معيارًا رئيسيًا لمنح التحفيزات المتعلقة بالاستثمار في الإطار التعاقدي المرتبط بميثاق الاستثمار، وقد تم تأكيد ذلك من خلال اعتماد القانون الإطار رقم 03.22 بمثابة ميثاق الاستثمار الجديد في دجنبر 2022. وفي هذا الصدد، ووفقًا للأرقام التي قدمتها الوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات والصادرات والتي تتعلق بإجمالي 462 اتفاقية استثمار تم توقيعها منذ دخول الميثاق السابق حيز التنفيذ سنة 1996 إلى متم سنة 2017، فقد تم إحداث 131.277 منصب شغل من أصل 215.973 منصبًا متوقعا، أي بمعدل إنجاز بلغ 60,8%.

ومع ذلك، لوحظ أن بُعد التشغيل لا يؤخذ دائما بعين الاعتبار ضمن حوافز الاستثمار المقدمة في إطار الصناديق الخاصة التي تم إحداثها لهذا الغرض، وكذا على مستوى الاستراتيجيات القطاعية. وفي الحالات التي تحدد فيها هذه الاستراتيجيات أهدافًا متعلقة بالتشغيل، يكون من الصعب عمومًا تقييم النتائج، نظرًا لغياب آليات للقياس والتتبع. كما لا يعتمد حساب بيانات التشغيل على طريقة موحدة، حيث لوحظ اعتماد بعض القطاعات على تقديرات داخلية، والبعض الآخر على تصريحات الشركات أو بيانات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

> أوضحت الوزارة المكلفة بالتشغيل في جوابها أنه تم أخذ هذه الملاحظة بعين الاعتبار في إعداد وصياغة السياسة الوطنية الجديدة للتشغيل وريادة الأعمال في أفق 2035، وذلك من خلال إجراء مشاورات ثنائية وتنظيم أوراش العمل بمعية مختلف الشركاء (الإدارات القطاعية / الشركاء الاجتماعيين / المجتمع المدني) لتحديد أهداف برامج النهوض بالتشغيل في الاستراتيجيات القطاعية. كما أكدت الوزارة أنه تم الأخذ في الاعتبار أهداف خلق فرص الشغل المحددة في الاستراتيجيات القطاعية وفقًا لنهج التكامل والتخطيط التشاركي.

ومن جهتها أبرزت وزارة الاقتصاد والمالية أن المجلس الحكومي قد صادق بتاريخ 26 يناير 2023 على المرسوم رقم 2.23.1 بتفعيل نظام الدعم الأساسي للاستثمار ونظام الدعم الخاص المطبق على مشاريع الاستثمار ذات الطابع الاستراتيجي، وذلك تبعا لمقتضيات المادة 40 من القانون الإطار رقم 03.22 بمثابة ميثاق الاستثمار. كما أكدت نفس الوزارة أن وضع نظام للتتبع يظل أمرا أساسيا لضمان الاستعمال الأوفق لهذه الحوافز وتحقيق الأهداف المسطرة في هذا الإطار.

وأخذا بعين الاعتبار هذه الخصائص، فقد لوحظ تباين على مستوى الإنجازات المتعلقة بالتشغيل من استراتيجية إلى أخرى. حيث يتبين أن بعض الاستراتيجيات قد تجاوزت أهدافها المسطرة في ما يتعلق بإحداث مناصب الشغل أو قاربتها، كمخطط تسريع التنمية الصناعية حيث تم إحداث 565.483 منصب خام خلال الفترة 2014-2020، وبالمقابل حدد الهدف الأصلي في 500.000 خلال نفس الفترة أي بمعدل إنجاز 113%. ويهم الأمر كذلك مخطط آليوتيس، حيث تم إحداث 48.226 منصبا مباشرا (الصناعة وتربية الأحياء المائية) خلال الفترة 2009-2020، أي ما يمثل 90,4% من الهدف الذي تم تحديده والبالغ 53.350 منصبا.

كما لم ترق الإنجازات إلى الأهداف التي تم تحديدها بالنسبة لاستراتيجيات أخرى كاستراتيجية الصناعة التقليدية (رؤية 2015) التي عرفت إحداث 70.817 منصبا خلال الفترة 2007-2015، وهو ما يمثل معدل إنجاز 61,6% بالمقارنة مع الهدف المسطر الذي حدد في 115.000 منصب. ويتعلق الأمر كذلك بمخطط المغرب الأخضر الذي كان يهدف إلى إحداث 1,5 مليون فرصة شغل إضافية خلال الفترة 2008-2020، غير أن المخطط تمكن من إحداث ما يعادل 250.000 إلى 300.000 فرصة شغل فقط.

ولوحظ أيضا عدم تحديد إنجازات بعض الاستراتيجيات في ما يخص التشغيل. ويهم الأمر بالخصوص مخطط رواج المتعلق بقطاع التجارة الداخلية الذي كان يهدف إلى خلق 450.000 فرصة شغل خلال الفترة 2008-2020، واستراتيجية "رؤية 2020" لقطاع السياحة التي كانت تهدف إلى إحداث 470.000 منصب شغل مباشر خلال الفترة 2010-2020.

➢ مساهمة إيجابية للتدابير المتخذة للحفاظ على الشغل خلال أزمة كوفيد-19 يلزم مأسستها لتدارك مخاطر التشغيل في ظل الأزمات الاقتصادية

وضعت الدولة العديد من الإجراءات والرافعات للتخفيف من آثار جائحة كوفيد-19 على سوق الشغل، خاصة من خلال إنشاء صندوق خاص لمواجهة الوباء، وإحداث لجنة اليقظة الاقتصادية في مارس 2020، والتوقيع على ميثاق الإقلاع الاقتصادي والتشغيل في غشت من نفس السنة، وكذلك وضع آليات تسهل الوصول إلى التمويل.

وقد ساهمت هذه المجهودات في الحفاظ على ما يقارب 71% من مناصب الشغل المعرضة للفقدان في سنة 2020 (أي ما يعادل 1,6 مليون منصب شغل)، وفقا لنتائج دراسة تم إنجازها سنة 2021 من طرف البنك الإفريقي للتنمية ومنظمة العمل الدولية وذلك بالتعاون مع الوزارة المكلفة بقطاع التشغيل.

وعلى صعيد آخر، استلزمت هذه الإجراءات تعبئة الدولة لموارد مالية مهمة بلغت 6,9 مليار درهم، من خلال منح تعويض مالي قدره 2.000 درهم للعاملين في القطاع الخاص المنظم خلال الفترة الممتدة من مارس 2020 إلى غاية دجنبر 2021. وتجدر الإشارة إلى أن عدد العاملين الذين استفادوا من هذه المنحة بلغ 1.104.148 عاملا خلال الفترة من مارس إلى يونيو 2020، و74.382 عاملا خلال الفترة من يوليوز إلى دجنبر 2020، و83.144 عاملا خلال سنة 2021.

أبرزت الوزارة المكلفة بالتشغيل في جوابها بعض التدابير التي تم تنزيلها في مجال التشغيل انطلاقا من الدروس المستخلصة من أزمة كوفيد-19 من قبيل مواكبة المقاولات من أجل تلبية حاجياتها من الكفاءات، ومواكبة فاقدي الشغل والباحثين عن الشغل من خلال تكثيف التوجيه المهني وتنظيم تكوينات والقيام بالتنقيب عن فرص شغل، إلخ. كما أشارت الوزارة إلى أهمية برنامج "أوراش" في دعم الأوراش العامة المؤقتة ودعم تشغيل الأشخاص الذين يجدون صعوبة في الإدماج خاصة الذين عانوا من تداعيات أزمة كوفيد-19.

➢ ضرورة تحسين حكامة صندوق النهوض بتشغيل الشباب

تتعدد التدابير الرامية إلى النهوض بالتشغيل، غير أن مصادر التمويل تفتقد للانسجام على مستوى حكامتها بين مختلف المتدخلين. وعلى وجه الخصوص، فإن صندوق النهوض بتشغيل الشباب، الذي يمول مباشرة البرامج النشيطة للتشغيل والذي بلغ غلافه المالي خلال الفترة 2014-2021 ما يقارب 3,2 مليار درهم كاعتمادات الالتزام، لا يتوفر على إطار فعال للحكامة والرصد والتقييم. واعتبارا لطبيعته المالية والمحاسباتية فهو لا يغطي كافة

الجوانب المتعلقة بتحديد البرامج التي يشملها التمويل وكذا شروط تنفيذها وآليات التتبع لضمان الاتساق والأثر المنشودين.

أشارت وزارة الاقتصاد والمالية في جوابها إلى أنه فضلا عن القانون المحدث لصندوق النهوض بتشغيل الشباب كما تم تعديله وتغييره، فمختلف برامج إنعاش التشغيل الممولة من طرف هذا الصندوق تخضع لقوانين ولدلائل مساطر تتضمن إجراءات للتتبع والرقابة كما تحدد شروط وكيفيات صرف الاعتمادات المتعلقة بها. كما ذكرت الوزارة بمهام لجنة تتبع برنامجي "إدماج" و "تحفيز" وكذا اللجنة المركزية لمراقبة إجراءات التشغيل.

ومن جانبها، أوضحت الوزارة المكلفة بالتشغيل أنه يتم تمويل الصندوق سنويا وفقا للحاجيات في مجال تمويل إنجاز برامج إنعاش التشغيل. وأفادت الوزارة أنه يتم صرف الاعتمادات المالية المخصصة لبرامج إنعاش التشغيل والمدرجة ضمن ميزانية الصندوق عن طريق مقرر مشترك للوزير المكلف بالإدماج الاقتصادي والتشغيل ووزير الاقتصاد والمالية. كما أشارت إلى أن صرف هذه الاعتمادات يخضع للمراقبة القبلية للخازن الوزاري على غرار جميع النفقات المدرجة ضمن الميزانية العامة للوزارة.

في نفس السياق، يؤكد المجلس أن هذا الصندوق لا يتوفر على إطار شامل للحكامة من شأنه الحرص على التكامل بين مختلف البرامج والتدابير، والتنسيق بين مختلف المتدخلين، وإرساء آليات الاستهداف والتتبع والتقييم سعيا لعقلنة الموارد المرصودة وتحقيق الأثر المتوخى على مختلف الفئات المستهدفة.

ثالثا. آليات وبرامج النهوض بتشغيل الشباب

اعتمدت الدولة في السنوات الأخيرة على البرامج النشيطة لتشغيل الشباب قصد توفير فرص شغل لفائدتهم وتحسين قابلية تشغيلهم ودعم ريادة الأعمال.

1. حكامة برامج النهوض بالتشغيل

➢ ضرورة تعزيز قيادة واستهداف البرامج المخصصة للنهوض بالتشغيل

لوحظ أن غالبية برامج دعم التشغيل المأجور وتحسين قابلية التشغيل لم ترتكز على تحديد دقيق لمضامينها، ويتعلق الأمر بالخصوص ببرامج "إدماج" و"تأهيل" بمكونيه (التكوين التعاقدي من أجل التشغيل والتكوين التأهيلي أو التحويلي) و"تحفيز"، الذين تسيرهم الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات. كما لم تضع هذه البرامج أهدافا كمية على المدى المتوسط من حيث الفئات المستهدفة والقطاعات المعنية والبعد الترابي.

وقد نصت مختلف البرامج المخصصة للنهوض بالتشغيل، بما فيها تلك المتعلقة بدعم ريادة الأعمال (برنامج انطلاقة على سبيل المثال)، على إنشاء هيئات خاصة لقيادتها وتتبعها، إلا أنه لا توجد هيئة وطنية تسهر على قيادة مختلف هذه البرامج وتتبعها وتقييمها بشكل مستمر من أجل ضمان مواءمة التدابير المتخذة لمتطلبات سوق الشغل وخصائص الباحثين عن الشغل.

أشارت الوزارة المكلفة بالتشغيل في جوابها إلى أن البرامج النشطة للتشغيل خضعت لعدة تحسينات منذ بدايتها بناء على نتائج الدراسات التقييمية المنجزة، كما أنها تخضع لضرورات الميزانية والأهداف المحددة. وأفادت أن هيئات قيادة ومراقبة تدابير التشغيل تتمثل في مختلف لجن تتبع ومراقبة برامج إنعاش التشغيل وهيئات تتبع ومراقبة أنشطة الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات كذلك (كلجنة تتبع أنشطة الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات ولجنة الدراسات ومجلس الإدارة).

وجاء في رد وزارة الاقتصاد والمالية أن الوكالة الوطنية للنهوض بالتشغيل والكفاءات تقدم خدمات لمختلف فئات الباحثين عن الشغل وذلك باعتبارها الجهة المسؤولة عن تنزيل برامج إنعاش التشغيل. كما أشارت إلى أهمية البرامج الجهوية للتشغيل التي تقدمها الوكالة في إطار تعاقدي مع الجهات وبرامج أخرى في إطار التعاون الدولي، بالإضافة إلى تقديم عرض خدمات في إطار شراكات مع الجهات المانحة لفائدة النساء وبعض الفئات الهشة.

وأوضحت نفس الوزارة أنه في إطار الشراكة مع البنك الدولي، يتم تنزيل برنامج تجريبي بجهة "مراكش - آسفي" بهدف دعم الإدماج الاقتصادي للشباب لا سيما الشباب الذين لا يتابعون دراستهم ولا يستفيدون من أي تكوين وغير مدمجين في سوق الشغل. كما أشارت أيضا إلى أنه يجري إطلاق برنامج مماثل في إطار شراكة مع الوكالة الفرنسية للتنمية والاتحاد الأوروبي وذلك على مستوى جهات "سوس - ماسة" و"فاس - مكناس" و"بني ملال - خنيفرة"، حيث سيمكن هذا البرنامج من الاستفادة من مبادرات للإدماج الاقتصادي لهذه الفئة من الشباب، وذلك في إطار التشغيل المأجور أو التشغيل الذاتي.

➢ ضرورة ضمان التقائية التدابير العمومية لدعم ريادة الأعمال

يتسم مجال ريادة الأعمال بالمغرب بوجود أطراف فاعلة متعددة. فبالإضافة إلى المتدخلين من القطاع الخاص (الجمعيات والأبناك إلخ.)، هناك عدد مهم من الفاعلين العموميين (الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات، والمراكز الجهوية للاستثمار، والوكالة الوطنية للنهوض بالمقاولة الصغرى والمتوسطة، والمبادرة الوطنية للتنمية

البشرية، إلخ.)، في غياب إطار تنسيقي لتوجيه تدخلاتهم. ويهم هذا الأمر بالخصوص مواكبة حاملي المشاريع التي تفتقر للهيكلة والتخصص لدى الفاعلين المعنيين خاصة الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات والمراكز الجهوية للاستثمار ومكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل.

لتعزيز الالتقائية بشكل فعال بين الإجراءات العمومية لريادة الأعمال، اقترحت الوزارة المكلفة بالتشغيل في جوابها تفعيل الدورية المتعلقة بالاستراتيجية الجهوية لدعم المقاولات التي تم توقيعها بتاريخ 10 يونيو 2021 بين وزير الداخلية ووزير الصناعة والتجارة وإضافة فاعلين آخرين، خاصة الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات التي تقود برنامج 100.000 مقاول في أفق 2026. وفي هذا الإطار، أشارت الوزارة إلى أنه تم إحداث مديرية مركزية مختصة في خدمات ريادة الأعمال والمقاولات الصغيرة جدا داخل الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات، كما تم إعداد مخططات عمل جهوية خاصة بهذا البرنامج.

2. إنجازات برامج النهوض بالتشغيل

➢ أهمية تعزيز آليات تنفيذ برامج التشغيل

على الرغم من المجهودات المبذولة، سجلت مجموعة من النقائص في إطار تنفيذ البرامج التي تهدف إلى إدماج الشباب وتحسين قابلية التشغيل وتعزيز فرص الشغل. ففي ما يخص التشغيل المأجور، عرف برنامج "إدماج"، الذي تسيره الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات، إبرام 643.581 عقد إدماج خلال الفترة 2009-2021 بتكلفة بلغت 573,8 مليون درهم منذ سنة 2016 إلى غاية 2021 (يتعلق الأمر بعقود التدريب بقصد التكوين من أجل الإدماج المنصوص عليها في مقتضيات الظهير بمثابة قانون رقم 16-93-1 بتحديد تدابير لتشجيع المنشآت التي تقوم بتدريب الحاصلين على بعض الشهادات بقصد التكوين من أجل الإدماج، كما وقع تغييره وتتميمه). إلا أنه لوحظ لجوء بعض المشغلين بشكل تلقائي ومستمر لهذه العقود (حوالي 50% من مجموع عقود الإدماج المسجلة ترتبت عن عروض الشغل التلقائية)، وذلك من أجل تلبية حاجياتهم من اليد العاملة والاستفادة من التحفيزات المتاحة وإضفاء المرونة على عملية التشغيل وخفض كلفة الأجور. إذ بلغت نسبة عقود الإدماج المصرح بها لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي التي تتضمن أجرا أقل من الحد الأدنى للأجور 56% خلال الفترة 2016-2021.

أوضحت الوزارة المكلفة بالتشغيل في جوابها أن برنامج إدماج يعرف تحسينات مهمة ومتواترة منذ انطلاقه. كما أشارت إلى أن عقد الإدماج يتضمن منحة يتم تحديد حدها الأدنى بواسطة مرسوم. وأضافت أنه في إطار عقد الإدماج، يتم تدارس تعزيز الاستهداف أخذا بعين الاعتبار القطاع المعني وفئة الباحثين عن عمل وذلك بمناسبة إعداد السياسة الوطنية الجديدة للتشغيل وريادة الأعمال 2035.

وفي نفس السياق، يؤكد المجلس أنه في إطار الخدمات المقدمة من طرف الوكالة للمقاولات، غالبا ما يتم اللجوء لعقود الادماج في إطار عملية التوظيف أو في إطار معالجة عروض الشغل المعلنة من طرف المقاولات. حيث يتعلق الأمر بفرص شغل وليس بفرص تدريب من أجل الإدماج، ويتم تفضيل عقد الإدماج على عقد الشغل للاستفادة من الامتيازات المتاحة.

أما في ما يتعلق بتحسين قابلية التشغيل، فقد بلغ عدد المستفيدين من التكوين التعاقدي من أجل التشغيل (FCE) في إطار برنامج "تأهيل" 33.036 باحثا عن الشغل خلال الفترة 2009-2021، بتكلفة إجمالية قدرها 162,6 مليون درهم. غير أنه تبين ضعف الإدماج الفعلي للمستفيدين من هذه العملية، حيث لم تتعد نسبة الإدماج الفعلية 32% خلال نفس الفترة (أي عدد عمليات الإدماج التي تم تبريرها بعقد شغل أو بعقد إدماج)، وذلك راجع لتركيز التحفيزات المقدمة أساسا على التكوين عوض الإدماج.

وبالنسبة للتكوين التأهيلي أو التحويلي (FQR)، سجل تكوين 30.484 باحثا عن شغل خلال الفترة 2009-2021 بتكلفة بلغت 48,1 مليون درهم. لكن، لم تتعد نسبة الإدماج المصرح بها من طرف الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات 40%، بالإضافة إلى عدم وضع دلائل مرجعية تمكن الوكالة من تقييم برامج التكوين المقترحة من طرف مؤسسات التكوين، وكذا غياب دراسات لتتبع الإدماجات السنوية المحققة ولقياس الأثر.

أما على مستوى دعم ريادة الأعمال، بلغ عدد المقاولين الذاتيين المسجلين في السجل الوطني للمقاول الذاتي 365.198 خلال الفترة 2015-2021. إلا أنه لا يتم تطويرهم وتأهيلهم ضمن المقاولات الصغرى والمتوسطة التي تعمل في نفس القطاعات.

أشارت الوزارة المكلفة بالتشغيل في جوابها إلى أن دليل المساطر الخاص ببرنامج تأهيل في طور التعديل للأخذ بعين الاعتبار النقائص التي يعرفها البرنامج.

كما أوضحت بأن العرض المنصوص عليه في الإطار التعاقدي الجديد بين الدولة والوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات "جيل المقاولين" يهدف إلى دعم المقاولين الذاتيين بهدف تعزيز قدراتهم التدبيرية وتزويدهم بالآليات اللازمة لمواكبتهم في مختلف المراحل، وذلك في إطار منظومة تتكون من الفاعلين المعنيين، وفقًا للقانون رقم 13.114 المتعلق بنظام المقاول الذاتي.

وعلى صعيد آخر، سجل برنامج تحسين الدخل والإدماج الاقتصادي للشباب، في إطار المرحلة الثالثة للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، مواكبة 8.443 حامل مشروع خلال الفترة 2019-2022، حيث بلغت مساهمة المبادرة في هذا الصدد 624 مليون درهم. كما تم دعم 2.384 تعاونية ومقاولة صغيرة جدا بمساهمة قدرها 458 مليون درهم. وبالرغم من الجهود المبذولة في هذا المجال، سجل غياب عدد كاف من الجمعيات المتوفرة على القدرات اللازمة لتقديم الخدمات المطلوبة في مجال المواكبة، مما يتطلب تعزيز الشراكة بين التنسيقية الوطنية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية والأطراف الأخرى الفاعلة في هذا المجال لاسيما الوزارة المكلفة بالتشغيل، والوزارة المكلفة بالاقتصاد الاجتماعي والتضامني.

وفي نفس السياق، بلغت موارد الصندوق المخصص للبرنامج المندمج لدعم وتمويل المقاولات "انطلاقة" 4,6 مليار درهم نهاية سنة 2021، حيث تم منح 41.621 قرضا وتسجيل 85.707 وظيفة مرتقبة. غير أنه لم يتم اعتماد دليل للإجراءات يوضح المساطر الواجب اتباعها، كما سجل تأخير في تفعيل الدعامة المتعلقة بمواكبة المستفيدين من هذا البرنامج. وتجدر الإشارة إلى أن نسبة الملفات غير المقبولة من قبل الأبناك بلغت 39% نهاية 2021.

وعلى ضوء الملاحظات المذكورة أعلاه، يوصي المجلس الوزارة المكلفة بالتشغيل، وبتنسيق مع باقي القطاعات المعنية، كل في ما يخصها، لاسيما الوزارات المسؤولة عن القطاعات الإنتاجية والتكوين والتعليم العالي بالإضافة إلى المندوبية السامية للتخطيط، بما يلي:

- **تعزيز دور هيئات حكامة سوق الشغل والتنسيق بينها مع ضمان الالتقائية على مستوى تدخل الدولة في مجال تشغيل الشباب، عبر تفعيل دور اللجنة الوزارية للتشغيل وترسيخ إطار تعاقدي حول الأهداف الاستراتيجية المتعلقة بالتشغيل، من خلال تحديد الأدوار والمسؤوليات لكل من الأطراف المعنية، لا سيما الجهات والمهنيين؛**
- **اعتماد بعد التشغيل بالشكل الكافي وبالنوعية اللازمة في إطار الاستراتيجيات القطاعية والتحفيزات المتعلقة بالاستثمار المنصوص عليها في مختلف البرامج العمومية، وذلك من خلال وضع مؤشرات قابلة للقياس وللتنفيذ في ما يتعلق بإحداث فرص الشغل وكذا الآليات اللازمة لتتبعها وتقييمها؛**
- **وضع رؤية مندمجة في ما يخص توجيه عرض التكوين نحو احتياجات سوق الشغل من الكفاءات، وذلك من خلال تسريع تنزيل القانون الإطار رقم 51.17 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي، مع ضمان إرساء الآليات والوسائل اللازمة لتنفيذها؛**
- **وضع نظام معلوماتي لسوق الشغل من خلال اعتماد إطار قانوني خاص بالنظام الإحصائي الوطني وإعادة تموقع المرصد الوطني لسوق الشغل كهيكل مستقل مع تسريع إنشاء المراصد الجهوية للشغل، وكذا ملاءمة التصنيفات الإحصائية للأنشطة والدبلومات والمهن مع وضع أدوات ومناهج لجمع وإنتاج البيانات المتعلقة بسوق الشغل من قبل منتجي البيانات؛**
- **تعزيز قيادة وفعالية برامج النهوض بتشغيل الشباب من خلال اعتماد مقاربة مبنية على أساس التكامل وتضافر الجهود في بلورة مختلف البرامج، مع الأخذ بعين الاعتبار الصعوبات التي تميز إدماج مختلف فئات الباحثين عن الشغل (الخريجين، وغير الخريجين، والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، إلخ.) والخصائص الترابية والقطاعية، مع تحديد تعريف وتصنيف دقيقين للفئات المستهدفة من خلال مصطلح "الشباب"؛**
- **ضمان الالتقائية في ما يخص تدخل الدولة في مجال ريادة الأعمال من خلال وضع إطار للتنسيق والشراكة، يعتمد على هيكلة وتخصص المواكبة المقاولاتية وكذا تعزيز عنصر المواكبة المنصوص عليه في البرنامج المندمج لدعم وتمويل المقاولات "انطلاقة" ووضع دلائل للمساطر لا سيما لمعالجة طلبات التمويل؛**

- **اعتماد مقاربة خاصة بالشباب الذين لا يتابعون دراستهم ولا يستفيدون من أي تكوين وليسوا في سوق الشغل، من خلال وضع وتتبع وتقييم برامج إدماج خاصة بهم على الصعيد الوطني والترابي وكذا ضمان تتبع هذه الفئة عن طريق إحصائها وتحديد خصائصها.**

تعبئة الملك الخاص للدولة لفائدة الاستثمار:
ضرورة وضع استراتيجية وطنية وتعزيز احتياطي عقارات الدولة

يعتمد تعزيز الاستثمار الخاص، بشكل أساسي، على تحسين مناخ الأعمال واعتماد إطار تحفيزي مناسب لتشجيع الاستثمار. وفي هذا الصدد، تمثل أراضي الملك الخاص للدولة أحد أهم ركائز الإطار التحفيزي، لما لها من دور في تشجيع وإنجاز المشاريع الاستثمارية التي يقوم بها القطاع الخاص وفي إنجاز السياسات العمومية التي باشرتها الدولة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية.

وتستدعي التغييرات التي يعرفها المجال الترابي بسبب الدينامية الاجتماعية والاقتصادية والديموغرافية المتسارعة التي يشهدها المغرب، إعادة النظر في طبيعة السياسة العمومية المعتمدة في إدارة العقار على صعيد مختلف المستويات القانونية والمؤسساتية والتدبيرية والمالية، وذلك لمواجهة الإكراهات والتصدي للصعوبات التي من شأنها أن تعيق أدائه للدور المنوط به في التنمية.

وتهدف مهمة المجلس الأعلى للحسابات إلى تقييم مدى توفر أراضي الملك الخاص للدولة المتاحة وتعبئتها من أجل الاستثمار، ماعدا في القطاع الفلاحي، وذلك من خلال إجراء تشخيص يمكن من تحديد الاختلالات والإكراهات التي تعوق تعبئتها. وقد تطرقت هذه المهمة إلى ثلاثة محاور، وهي الإطار الاستراتيجي والقانوني المتعلق بالملك الخاص للدولة، وتوفر مخزون عقاري احتياطي مناسب ومتطور بشكل كافٍ لأراضي الدولة قابلة للتعبئة من أجل الاستثمار، بالإضافة إلى مسطرة تدبير تعبئة هذه الأراضي وشروط تتبع ومراقبة تثمينها.

أولا. الإطار الاستراتيجي والقانوني

➢ غياب استراتيجية وطنية لعقارات الدولة

يتم تدبير عقارات الدولة، في غياب استراتيجية وطنية للعقار تحدد الأهداف الأساسية في هذا المجال والوسائل التي يجب تعبئتها لتحقيقها. وقد كان من المفترض في إطار بلورة هذه الاستراتيجية، أن يتم تجميع وتحليل الاحتياجات الخاصة من عقارات الدولة المتعلقة بجميع السياسات العمومية والاستراتيجيات القطاعية على مدى أفق زمني كافٍ لتحديد الطريقة الأكثر ملاءمة واقتصادا وفعالية لتلبية هذه الاحتياجات. إلا أن هذه الاحتياجات التي يفترض أن تنبثق عن الأهداف الاستراتيجية المذكورة لم يتم تحديدها أو تجميعها.

> أوضحت مديرية أملاك الدولة في جوابها أن التحديد الدقيق بشكل رقمي لاحتياجات السياسات القطاعية للعقار، لا تدخل ضمن مهام واختصاصات المديرية، وإنما هي عملية تهم القطاع الوزاري المشرف على تنفيذ هذه المشاريع والاستراتيجيات وأنها قد بادرت، عبر العديد من خطط العمل الاستراتيجية، إلى اعتماد منهجية تشاورية واسعة بتنسيق محكم مع قطاع التعمير وإعداد التراب الوطني وقطاع الداخلية، وخاصة أثناء إعداد وثائق التعمير، من أجل وضع التخصيص المعماري المناسب للأراضي المعبأة لفائدة التجهيزات والمرافق العمومية.

➢ إطار قانوني لا يسمح بالتدبير الأمثل للملك الخاص للدولة

لا يوجد تعريف قانوني دقيق للملك الخاص للدولة الذي يتكون عموما من العقارات التي لا تدخل ضمن نطاق الملك العمومي للدولة، من ناحية، ومن العقارات التي لا تخضع لأنظمة خاصة ضمن قانون العقار المغربي مثل الأحباس، والملك الغابوي وأراضي الجماعات السلالية وأراضي "الكيش" من ناحية أخرى.

وتفتح هذه الوضعية المجال أمام تفسيرات متعددة تنتج عنها صعوبات في ضبط الوعاء العقاري التابع للملك الخاص للدولة وطبيعته، ووظائفه، ومساطر تدبيره وتثمينه، ومصادر تكوينه، وطرق إعادة تشكيله، وضمان حقوق وواجبات الدولة، بصفتها مالكا، بما يسمح لها بالقيام بدورها بفعالية في مجال التنمية. كما أن الإطار القانوني الحالي لا يقدم الضمانات اللازمة للملك الخاص للدولة الكفيلة بتأمينه وحمايته من الاستغلال دون حق أو سند والتي أصبحت في تزايد مستمر.

> أشارت مديرية أملاك الدولة في جوابها إلى أنه قد تم إعداد مشروع قانون (05.22) متعلق بمدونة الملك الخاص للدولة، بتنسيق مع الأمانة العامة للحكومة، والذي تمت مناقشته في المجلس الحكومي بتاريخ 17 شتنبر 2022، حيث تقرر إنشاء لجنة حكومية خاصة من أجل تعميق دراسته على أساس تقديمه للمناقشة في اجتماع مقبل للمجلس الحكومي، ويتضمن هذا المشروع مجموعة من الآليات الجديدة والمبتكرة تهدف أساسا إلى حماية وتثمين الرصيد العقاري (حق الأولوية...).

➢ روابط مع الأنظمة القانونية الأخرى للعقار في حاجة إلى مزيد من المرونة

بالإضافة إلى الازدواجية التي تميز النظام العقاري في المغرب، والتي تتجلى في وجود نظام خاص بالعقارات المحفظة وآخر خاص بتلك غير المحفظة، فإن العقارات تخضع لأنظمة قانونية مختلفة (الملك العمومي والملك الغابوي والأحباس وأراضي الجماعات السلالية وأراضي " الكيش ").

وعلى الرغم من أن هذا التنوع لا يمثل في حد ذاته عقبة، إلا أن الطابع الخاص لبعض هذه الأنظمة العقارية، والتي تترجم بثقل وتعقيد إجراءات تدبير العلاقات بين هذه الأنظمة، تمثل عقبة كبيرة أمام تعبئة الأراضي المتاحة والمتوفرة للمساهمة بشكل أحسن في تلبية احتياجات المستثمرين من هذا المورد الاستراتيجي خاصة أن إجراءات نقل الملكية تظل بطيئة بسبب الطبيعة غير القابلة للتصرف لهذه الأنظمة والتي تتطلب اللجوء إلى بعض الاستثناءات لتحقيق عملية بيع العقارات.

وتوفر هذه الأنظمة رصيدا عقاريا مهما يمكن أن يشكل مصدراً لإعادة تكوين الملك الخاص للدولة. ويتكون هذا الرصيد بالإضافة إلى مليون هكتار من الملك العمومي للدولة، من مساحة تبلغ 300 ألف هكتار من أراضي الكيش، ومن الملك الغابوي الذي يمتد على مساحة 9 ملايين هكتار، بينما تقدر المساحة الإجمالية لأراضي الجماعات السلالية وأراضي الأحباس، على التوالي، بحوالي 15 مليون هكتارا و80 ألف هكتار.

> أفادت مديرية أملاك الدولة أن التنسيق والتقارب بين مختلف القطاعات العمومية المعنية بتدبير العقار بشقيه العمومي والخاص يُعهد إلى اللجنة الوزارية الدائمة للسياسة العقارية التي تم إنشاؤها بموجب المرسوم عدد 2-16-263 المؤرخ 24 مايو 2016. بالإضافة إلى ذلك، يتم التشاور والتنسيق على المستويات الأخرى بين القطاعات الوزارية المختلفة في إطار إعداد وثائق إعداد التراب الوطني (CNAT وSRAT) وإعداد وثائق التعمير (SDAU وPA).

ثانيا. احتياطي العقار الممكن تعبئته لصالح الاستثمار

➢ احتياطي عقاري متوفر جزئيًا وإعادة تكوينه بحاجة إلى التعزيز

عرفت مساحة الملك الخاص للدولة ارتفاعا مضطردا خلال السنوات الأخيرة، بمعدل نمو سنوي قدره 6,7% على مدى السنوات التسع الماضية، بحيث ارتفعت هذه المساحة من 1.703.677 هكتارا سنة 2014 إلى 2.498.037 هكتارًا سنة 2022، أي بمساحة إجمالية إضافية تبلغ حوالي 800.000 هكتار.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه المساحة الإجمالية تشمل، في إطار المفهوم الأوسع للممتلكات العقارية للدولة، بالإضافة إلى أراضي الملك الخاص للدولة المتوفرة والمتاحة للتعبئة من أجل إنجاز الاستراتيجيات القطاعية وتشجيع الاستثمارات، جميع العقارات التابعة لأملاك الدولة، بما فيها الأراضي العارية والأراضي المبنية أو المكرية للغير (بما فيها الأراضي الفلاحية) وتلك المخصصة للإدارات العمومية أو لاستخدامات أخرى مختلفة.

وبالتالي، ومن خلال خصم مساحة الأراضي المستخدمة من قبل الإدارات العمومية والأراضي المملوكة على الشياع والأراضي الخاضعة للحجز وفق مساطر أملاك الدولة الأخرى، من إجمالي مساحة الممتلكات، تنخفض مساحة الاحتياطي العقاري بنسبة 46%، بحيث تنتقل من 2,5 مليون هكتار إلى 1,4 مليون هكتار، وهو ما يمثل المساحة المتاحة المفترضة. وتخضع هذه المساحة بدورها لورش للتصفية يرمي إلى ضمان موثوقية توفرها الفعلي. وقد اتضح، مع تقدم إنجاز هذا الورش، أن وضعية العقارات المعنية لا تعكس دائما حقيقة توفرها وأن الأراضي المعنية ليست كلها متاحة للتعبئة خاصة بسبب الاحتلالات دون سند أو بسبب نزاعات قضائية.

وبالإضافة إلى ذلك، أبرز تحليل توزيع المساحة المفترض توفرها بحسب موقعها تركيزا عاليا للأراضي في المناطق القروية، بنسبة 87,7% من المساحة الإجمالية. وعلى مستوى التوزيع الجغرافي، يتسم احتياطي العقارات بتركيز كبير في بعض المناطق، حيث تشكل الجهات الجنوبية للمملكة (جهة كلميم واد نون، وجهة العيون الساقية الحمراء وجهة الداخلة وادي الذهب) أكثر من 93% من الاحتياطي المذكور.

> أوضحت مديرية أملاك الدولة في جوابها أنه، وبالنظر إلى الطلب المتزايد على الملك الخاص للدولة، فإن المشروع المتعلق بإعادة تجديد احتياطي الأراضي لملك الدولة الخاص مدرج في جميع خطط العمل الاستراتيجية لمديرية أملاك الدولة (منذ سنة 2012). وبالإضافة إلى ذلك فقد بدأت المديرية مشروعاً يهدف إلى تدبير أكثر نجاعة للأراضي المخصصة للإدارات العامة المختلفة (المنشور الصادر عن رئيس الحكومة رقم 2021/02 بتاريخ 12 فبراير 2021)، كما ينص مشروع مدونة الملك الخاص للدولة على أدوات وآليات جديدة لإعادة تجديد احتياطي العقار (مثلا: حق الشفعة، وإصلاح مسطرة نزع الملكية...).

➢ ضعف تحفيظ الملك الخاص الناتج عن غياب إحصائه وتحديده بشكل كاف

يُظهر تحليل الوضع القانوني للملك الخاص للدولة، عند نهاية سنة 2021، أن 55% من المساحة الإجمالية قد تم تحفيظها، فيما تشكل العقارات قيد التحفيظ، التي لا تزال متعثرة على مستوى مختلف مراحل إجراءات التحفيظ (مراحل تقديم مطالب التحفيظ، وترسيم الحدود، والمسح، وإنشاء رسوم الملكية)، ما يقارب 44%، في حين تشكل الأراضي غير المحفظة أقل من 1%.

ويرجع وجود أراضي غير محفظة للملك الخاص للدولة لعدة عوامل تحول دون قيام مديرية أملاك الدولة بتقديم مطالب التحفيظ، وفي مقدمتها عدم تمكن المديرية من القيام بجرد شامل لتحديد والتعرف بشكل دقيق على جميع أراضي الملك الخاص للدولة (الأراضي المصادرة والأراضي الشاغرة وبدون مالك وأراضي الأموات والأملاك الآيلة للدولة عن طريق الإرث، إلخ) من أجل تقديم مطالب التحفيظ بشأنها. ولتجاوز هذا الوضع، يتم حاليا العمل على إنجاز مشروع نظام معلومات جغرافي على مستوى مديرية أملاك الدولة.

> أفادت مديرية أملاك الدولة في جوابها أنه قد تم سابقا إجراء جرد شامل لجميع عقارات الملك الخاص للدولة خلال عملية واسعة النطاق نفذتها المديرية سنة 1999 بمناسبة تنزيل أول نظام معلوماتي خاص بالمديرية، وقد تم تحديث هذا الإحصاء سنة 2012، من خلال عملية المقارنة مع المعطيات المتوفرة والمسجلة على مستوى الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية، وتظل الممتلكات الوحيدة غير المعروفة هي الأراضي غير المحفظة والتي أدرجت بأمانة على مستوى النظام المعلوماتي انطلاقا من السجلات الممسوكة على مستوى مندوبيات أملاك الدولة، علما أن هذه الحالات تشكل حاليا 0,15% فقط من رصيد الملك الخاص للدولة وتقع غالبيتها (89%) خارج المحيط الحضري.

➢ ضرورة مضاعفة الجهود لتصفية أراضي الملك الخاص للدولة

لايزال جزء من أراضي الملك الخاص للدولة المتاحة غير مصفى بالكامل، وبالتالي لا يمكن تعبئته من أجل الاستثمار (ما يفوق 173 ألف هكتارا). وتعود أسباب عدم تصفية هذه الأراضي، بشكل أساسي، إلى التحملات التي تثقل بعض الأملاك، والملكية على الشياع للبعض الآخر، وكذلك للاحتلال دون سند لبعض أراضي الدولة.

> أشارت مديرية أملاك الدولة في جوابها، في ما يتعلق بالعقارات المحتلة بدون حق أو سند (OSDT)، وهي ممتلكات يتم استغلالها بشكل غير قانوني من قبل أشخاص طبيعيين أو اعتباريين بموجب القانون العام أو الخاص، إلى أنه قد تم تحديد الأولويات من خلال استهداف الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين بموجب القانون الخاص كأول مرحلة. وخلال عام 2021، تمت تصفية مساحة تبلغ حوالي 5417 هكتارًا، إما وديًا (عن طريق الإيجار أو البيع أو إعادة التأهيل لطبيعة الاحتلال) أو عن طريق تقديم دعاوى للإفراغ. وأنه قد تم تحديد الأهداف في هذا المجال ضمن مشروع نجاعة الأداء الخاص بوزارة الاقتصاد والمالية المقدم للبرلمان. وتنص هذه الأهداف على تصفية 16.000 هكتار من الأراضي المحتلة بحلول سنة 2025.

ثالثا. إجراءات تعبئة أراضي الملك الخاص للدولة

➢ البيانات المتعلقة بالأراضي المتاحة ليست في متناول المستثمرين

بالرغم من أهمية العقار كرافعة لتنمية الاستثمار فإن مديرية أملاك الدولة لا تقوم بتزويد المراكز الجهوية للاستثمار والمستثمرين المحتملين بالمعلومات الضرورية عن الأراضي المتاحة التابعة للملك الخاص للدولة، والتي من الممكن تعبئتها للاستثمار على مستوى كل جهة. وتجدر الإشارة، في هذا الإطار، إلى أن القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار ينص على ضرورة تزويد المستثمرين، عبر المراكز الجهوية للاستثمار، بخرائط عقارات الدولة بما فيها أراضي الملك الخاص للدولة المتوفرة داخل المجال الترابي لهذه المراكز والتي يمكن أن تستوعب مشاريع الاستثمار المنتجة والمحدثة لفرص الشغل.

ويجب أن تتضمن هذه المعلومات، ذات الأهمية الكبيرة لحاملي المشاريع الاستثمارية، بشكل خاص الموقع الجغرافي لأراضي أملاك الدولة، ومساحتها، ووضعها القانوني والمادي، ووجهتها، وقيمتها السوقية المقدرة.

> أشارت مديرية أملاك الدولة في جوابها إلى أنه تم توقيع اتفاقية تعاون متعدد الأطراف لإنشاء نظام معلوماتي جيوغرافي للمساعدة في تحديد الأراضي التي يمكن تعبئتها لصالح الاستثمار المنتج، تم توقيعها في مارس 2021 بين كل من وزارة الداخلية ووزارة الاقتصاد والمالية (مديرية أملاك الدولة) ووزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة ووزارة الصناعة والتجارة والاقتصاد الأخضر والرقمي والوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية. ووفقًا لبنود هذه الاتفاقية، قدمت مديرية أملاك الدولة للمراكز الجهوية للاستثمار حزمة من العقارات المتوفرة والمتاحة لإنجاز استثمارات في مختلف الأنشطة الاقتصادية والصناعية والتعليمية والصحية والإسكانية والتي تبلغ مساحاتها أكثر من 3452 هكتارًا موزعة على 11 جهة للمملكة.

➢ تعبئة الملك الخاص للدولة لا يخضع لمعايير تخصيص الأراضي

يتقرر إسناد الملك الخاص للدولة في غياب تعريف واضح لمعايير وقواعد تمكن، حسب طبيعة المشروع وحسب قطاع النشاط، من تحديد المساحات اللازمة لتنفيذ الاستثمارات، الشيء الذي لا يسمح لمديرية أملاك الدولة بضمان عقلنة تخصيص الأراضي من خلال استهداف القطاعات الاقتصادية ذات الأولوية ومن خلال اقتراح أراضي الدولة التي تتلاءم مساحتها مع أهمية وطبيعة ونطاق المشروع الاستثماري، وهو ما يخالف مقتضيات النظام العام للمحاسبة العمومية الذي تشترط المادة 82 منه البيع بالتراضي للأراضي الواقعة في الملك الخاص للدولة من خلال تحديد المساحة المزمع تفويتها وفقًا لطبيعة المشاريع التي سيتم تنفيذها ومكوناتها.

> أوضحت مديرية أملاك الدولة في جوابها أنه، من أجل ضمان التدبير الأمثل للرصيد العقاري للدولة، يتم تحديد المساحة الضرورية واللازمة لتحقيق كل مشروع استثماري داخل المراكز الجهوية للاستثمار/ اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، وذلك بالتشاور مع مختلف ممثلي القطاعات الوزارية المعنية وفقًا للخصائص التعميرية للعقارات من جهة ومكونات المشروع من جهة أخرى. غير أنه لحدود اليوم لا وجود لأي نص يفرض معايير معينة، تلزم اللجنة الجهوية الموحدة للاستثمار في تحديد سقف المساحات الضرورية لإنجاز المشاريع، وبالتالي تبقى خاضعة لسلطتها التقديرية.

➢ بيع أراضي الدولة لمستثمرين ينتمون لقطاعات غير مؤهلة

مرت عملية التدبير اللامتمركز للاستثمار بمرحلتين رئيسيتين. بدأت المرحلة الأولى بعد الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى رئيس الحكومة في 9 يناير 2002، والتي كان موضوعها ضرورة إحداث تدبير لامركزي للاستثمار لصالح قائمة محددة من القطاعات. وفي هذا السياق، صدر المرسوم رقم 2.02.185 يخول لولاة الجهات بيع أراضي الملك الخاص للدولة إلى أشخاص ذاتيين أو معنويين من أجل إنجاز مشاريع استثمارية حصريا في قطاعات الصناعة والصناعة الزراعية والمعادن والسياحة والحرف والإسكان.

وقد اعتمدت هذه القائمة القطاعية خلال الفترة الممتدة من 2002 إلى 2009، قبل أن يتم توسيعها في ما بعد لتشمل قطاعي التعليم والتكوين، طبقا لمقتضيات المرسوم رقم 2.09.471 الصادر في 8 ديسمبر 2009، وذلك قبل تمديد صلاحيات الولاة إلى البيع بالتراضي لعقارات الملك الخاص للدولة، من أجل إنجاز مشاريع استثمارية تقل قيمتها عن 200 مليون درهم تتعلق بقطاعي الصحة والطاقة، بموجب المرسوم رقم 2.13.909 الصادر في 23 مايو 2014.

وعلى الرغم من الطبيعة المحددة للقطاعات المؤهلة للاستفادة من الملك الخاص للدولة خلال الفترة الممتدة من 2002 إلى 2019، فقد منحت اللجان الجهوية المكلفة بالاستثمار قرارات إيجابية، وبالتالي، تم بيع أراضي الملك الخاص للدولة لقطاعات غير مدرجة في القائمة المرخصة في النص التنظيمي المعمول به. ويتعلق الأمر بقطاعات التجارة والخدمات والثقافة والرياضة والنقل.

➢ ضرورة تتبع المشاريع الاستثمارية المستفيدة من أراضي الملك الخاص للدولة

يعتبر بيع أراضي الملك الخاص للدولة من أجل إنجاز الاستثمارات إجراءً خاصًا للتفويت يهدف إلى تشجيع إنجاز المشاريع التي من شأنها إحداث قيمة مضافة وتوفير فرص الشغل، والتي لا يمكن تحقيق هدفها إلا إذا تم تنفيذ المشاريع المعنية في الشروط والآجال المحددة في دفاتر التحملات والشروط العامة الملحقة بعقود البيع.

ويتطلب هذا التنفيذ إنشاء نظام تتبع يتيح التأكد من أن برنامج الاستثمار قد تم تنفيذه ضمن الإطار الزمني المحدد له. ويتم التتبع بإغلاق الملف الاستثماري على مستوى نظام المعلومات، ومنح التسريح المتعلق به ورفع الرسوم المرتبطة بسند نقل الملكية، وإعلان نقل الملكية وإقامة علاقات سليمة مع حاملي المشاريع الاستثمارية المستفيدة من هذا النوع من البيع، مما يساعد على توفير مناخ من الثقة يشجع على المبادرة الخاصة.

غير أن دراسة الملفات الاستثمارية المدرجة على مستوى النظام المعلوماتي المخصص للملك الخاص للدولة (AMLACS) يبرز تأخرا كبيرا في استكمالها لجميع المراحل، مما يدل على ضعف تتبع الاستثمارات المستفيدة من التحويلات التحفيزية. حيث أن هذه الاستثمارات، وعلى الرغم من كونها منفذة في الواقع، إلا أن وضعيتها في النظام المعلوماتي المذكور لا يتم تحيينها إلا بمناسبة تقدم المستثمرين بطلب الحصول على إبراء الذمة من الرسوم المرهونة للأرض الحاملة للاستثمار.

> أشارت مديرية أملاك الدولة في جوابها إلى أن مراقبة المشاريع الاستثمارية المنتفعة بأراضي الدولة تتم وفق آلية منصوص عليها في دفتر الشروط والكلف، والتي تتطلب اجتماع لجنة مراقبة التثمين (CCV) التي بدورها تتولى تقييم حالة تقدم إنجاز

المشروع، وتقرر إمكانية منح المستثمر وقتًا إضافيًا لإنهاء المشروع، كما تقرر ما إذا كان ستطبق غرامات التأخير أم لا. ويطلب من مديرية أملاك الدولة الامتثال لقرارات اللجنة المذكورة، والتي تعقدها السلطة المحلية.

على ضوء ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الاقتصاد والمالية بما يلي:

- **وضع استراتيجية وطنية للملك الخاص للدولة، في تناسق مع استراتيجية مندمجة لعقارات الدولة، تحدد الاحتياجات على المدى الطويل لمختلف القطاعات الحكومية، مع تحديد الأهداف الاستراتيجية في هذا المجال والوسائل التي يجب تعبئتها لتحقيقها؛**
- **اعتماد مدونة للملك الخاص للدولة تحدد المساطر المتعلقة بتدبيره ووسائل حمايته وآليات تعبئته من أجل الاستثمار؛**
- **وضع الإجراءات اللازمة للاستفادة من الإمكانات التي توفرها الأنظمة العقارية الأخرى بهدف تشكيل الاحتياطي العقاري في إطار الملك الخاص للدولة؛**
- **العمل على إعادة تكوين الاحتياطي العقاري بما يستجيب لحاجيات سياسات الدولة المتعلقة بالاستثمار والاستراتيجيات القطاعية المختلفة؛**
- **تسريع عملية تحفيظ وتصفية أراضي الملك الخاص للدولة من أجل تسهيل حمايتها وتعبئتها لفائدة الاستثمار؛**
- **الإسراع في وضع نظام معلومات جغرافي من أجل توفير المعلومات الكافية المتعلقة بأراضي الملك الخاص للدولة وتيسير التعرف عليها وتدبيرها وتعبئتها لفائدة الاستثمار.**
- **العمل على توفير المعلومات للمستثمرين، في مختلف المراكز الجهوية للاستثمار، المتعلقة بأراضي الملك الخاص للدولة والمرجح تعبئتها للاستثمار؛**
- **وضع معايير وقواعد واضحة لتحديد، حسب نوع المشروع وقطاع النشاط، الحاجيات الحقيقية من المساحات المناسبة اللازمة لتحقيق الاستثمارات الإنتاجية، وذلك من أجل ضمان تخصيص معقلن للأراضي؛**
- **تعزيز تتبع تنفيذ المشاريع التي تم تفويت أراضي الملك الخاص للدولة لصالحها.**

تدبير استغلال المقالع:
ضرورة ضبط معطيات القطاع وتجويد تدبيره وتثمين المواد المستخرجة

يعتبر قطاع استغلال المقالع من بين القطاعات المهمة في الاقتصاد الوطني، إذ يتيح إمداد قطاعي البناء والأشغال العمومية بمواد البناء، ويشغل هذان القطاعان حوالي 10% من السكان النشيطين ويحققان قيمة مضافة تناهز 72 مليار درهم، أي ما يقارب 6% من الناتج الداخلي الإجمالي. وقد بلغ الإنتاج الوطني من مواد المقالع سنة 2020، حوالي 258 مليون طن.

ويتوفر المغرب على 2.920 مقلعا تغطي مساحة تقدر ب 35.611 هكتاراً وتدر مداخيل قدرت ب 3.6 مليار درهم خلال الفترة 2016-2021. ويتم استغلال 1.682 مقلعا، حسب معطيات آخر سجل وطني لجرد المقالع لسنة 2020. ويقدر الإنتاج السنوي بحوالي 129 مليون متر مكعب، ويتكون الإنتاج بشكل أساسي من الحصى (35%) والرمل (18%) والتفنة (17%) والطين (10%) والرخام (1%).

وبالرغم من الأشواط التي قطعها هذا القطاع بعد صدور القانون رقم 27.13 المتعلق بالمقالع، لا يزال استغلالها يعرف مجموعة من الإشكاليات المتعلقة أساساً بتعدد المتدخلين وتراكم الاختلالات على مر السنين.

وقد شملت المهمة التي أنجزت من طرف المجلس الأعلى للحسابات بشراكة مع المجالس الجهوية للحسابات الفترة الممتدة من 2015 إلى 2021. وتناولت هذه المهمة مستوى ضبط معطيات قطاع المقالع، والإطار الاستراتيجي والقانوني وحكامة هذا القطاع، وتدبير وتتبع ومراقبة استغلاله، ورهانات وتحديات تدبيره. واعتمدت في ذلك على عينة من 29 جماعة تتوفر على أهم المؤشرات من حيث عدد من المقالع والقدرة الإنتاجية.

أولاً. مستوى ضبط معطيات قطاع المقالع

مكّن تحليل مدى ضبط مصالح الوزارة الوصية لعمليات العرض والطلب ولتكلفة المواد المستخرجة ومسك بيانات القطاع من الوقوف على الملاحظات التالية:

➢ تحسين وتعزيز موثوقية معطيات العرض والطلب المتعلقة بمواد المقالع

جاء القانون رقم 27.13 سالف الذكر، بعدة آليات لضمان توافق العرض والطلب وضبط إمداد السوق بمواد المقالع. وتتجلى هذه الآليات أساساً في المخططات الجهوية لتدبير المقالع والتي تعتبر بمثابة توجهات استراتيجية وخارطة طريق لترشيد الاستغلال. غير أنه وإلى غاية نهاية سنة 2022، لا تزال جميع المخططات الاثني عشر قيد الإنجاز، مما يتعذر معه ضمان التوافق بين العرض والحاجيات من مواد المقالع، لاسيما وأن تدبير هذا القطاع يتطلب التوفيق بين تلبية الطلب وضبط التكلفة والحفاظ على التوازنات البيئية.

> وقد أفادت وزارة التجهيز والماء في جوابها بأن هذه المخططات ستضع رؤية واستراتيجية متكاملة على مدى 20 عاما، وبالتالي يجب أن يكون إعدادها شاملا ودقيقا، علما بأن دراستها والموافقة عليها تنطوي على تدخل عدة جهات ويبقى النطاق الجغرافي للدراسة واسعا، الأمر الذي يتطلب آجال طويلة لإنجازها والموافقة عليها.

وبالإضافة إلى ذلك، تضطلع اللجنة الوطنية لتتبع استغلال المقالع، المحدثة بموجب المادة 43 من القانون 27.13 بمهمة تتبع المؤشرات الوطنية المتعلقة بحاجيات السوق من مواد البناء وإعداد الدراسات اللازمة حول تطور الطلب على هذه المواد. غير أنه، وفي ظل عدم اللجوء الى دراسات تهم متابعة مؤشرات قطاع المقالع، لا تؤدي هذه اللجنة المهام الموكلة لها في هذا الصدد.

وتترتب عن هذه الوضعية صعوبة ضبط العرض والطلب وتكاليف مواد المقالع، وذلك في غياب معطيات كافية وموثوقة حول الوضعية الحالية، والاحتياطات، وحاجيات السوق من هذه المواد على المدى القصير والمتوسط والبعيد حسب نوع المواد والجهة.

➢ ضرورة مواءمة المعطيات بين مختلف المتدخلين في قطاع المقالع وتحيينها

أدى غياب تبادل المعطيات بين وزارة التجهيز والماء والأجهزة العمومية التي تشرف على تدبير الوعاء العقاري المخصص للمقالع، لاسيما الوكالة الوطنية للمياه والغابات ووكالات الأحواض المائية ومديرية أملاك الدولة، إلى عدة تناقضات.

وفي هذا الإطار، لوحظ تضارب في البيانات بين سجلات المديريات الإقليمية للتجهيز والماء والسجلات الوطنية لجرد المقالع. كما تبين من خلال مقارنة بيانات الوكالة الوطنية للمياه والغابات والسجلات الوطنية لجرد المقالع، تضاربٌ في عدد مقالع الملك الغابوي. فعلى سبيل المثال، حدد السجل الوطني لجرد المقالع لسنة 2020 عدد هذه المقالع في 120 مقلعاً، بينما لم تحص بيانات الوكالة الوطنية للمياه والغابات سوى ثمانية (8) مقالع في نفس السنة.

وفي ما يخص الملك العمومي البحري، فبالرغم من أن المقالع الموجودة به توجد في حالة توقف عن الاستغلال منذ سنة 2018، ولم يتم الترخيص لأي منها منذ ذلك الحين، فقد لوحظ أن السجلين الوطنيين لجرد المقالع لسنتي 2019 و2020 لا يزالان يتضمنان البعض منها.

وقد أشارت وزارة التجهيز والماء في جوابها إلى أن نشاط جرف الرمال من المقالع البحرية يتمثل في تسويق المخزونات المتراكمة قبل انتهاء التراخيص.

كما أبرز تقييم عملية إعداد وتحديث السجلات الوطنية لجرد المقالع عدة نقائص، ولاسيما في ما يخص البيانات الواردة على المصالح المركزية للوزارة الوصية من مستغلي المقالع. فعلى المستوى الجهوي، تم الوقوف على محدودية مساهمة المديريات الجهوية للتجهيز والماء في تجميع البيانات المتعلقة بتدبير استغلال المقالع وخاصة في ما يتعلق بإعداد السجلات الوطنية. أما على المستوى المركزي، فقد تم الوقوف على تأخرٍ في إعداد هذه السجلات. حيث يعود آخر سجلٍّ متوفرٍ إلى سنة 2020، ولم يتم إعداد السجل الوطني لجرد المقالع لسنة 2021الى حدود نهاية سنة 2022.

وقد بررت وزارة التجهيز والماء في جوابها التأخر الحاصل في إعداد سجلات المقالع لسنتي 2019 و2020 بالأزمة الصحية "كوفيد-19".

➢ غياب حلول رقمية شمولية وفعالة لتدبير قطاع المقالع

تستوجب معالجة إشكاليات تدبير قطاع المقالع رقمنة تدبيره وذلك عبر وضع نظام معلوماتي متكامل ومشترك بين جميع الفاعلين، يمكن من تتبع التدبير. وفي هذا السياق، تم سنة 2016 إبرام صفقة من أجل إعداد نظام معلوماتي لتدبير هذا القطاع بمبلغ 755.760 درهم، غير أنه تم فسخها سنة 2020 بسبب ضعف تقدير كلفة الإنجاز مقارنة بالحاجيات.

وفي انتظار وضع نظام معلوماتي مناسب، اكتفت مديرية أنظمة المعلومات والتواصل بتطوير تطبيق داخلي يتضمن بعض جوانب تدبير استغلال المقالع. غير أنه لوحظ أن هذا التطبيق يبقى غير كاف في ظل وجود مجموعة من النقائص، وعدم رقمنة مسطرة فتح واستغلال المقالع، وغياب إمكانية ولوج مختلف الفاعلين لهذا التطبيق.

وقد أفادت وزارة التجهيز والماء في جوابها أنها قامت بإطلاق طلب عروض من أجل وضع نظام مندمج وشامل يمكن من ولوج مختلف الفاعلين في المجال، ويهدف إلى الرفع من نجاعة معالجة الطلبات المتعلقة بتدبير المقالع، في إطار القانون الجديد الخاص بالمقالع.

➢ اعتماد هياكل إدارية غير ملائمة لتدبير فعال وناجع لاستغلال المقالع

على المستوى المركزي، تم سنة 2022، إحداث قسمٍ مخصصٍ لتدبير استغلال المقالع على مستوى مديرية الشؤون الإدارية والقانونية. وبالرغم من أن إحداث هذا القسم على مستوى يسمح بمواكبة الإصلاح القانوني، إلا أن تبعية تدبير قطاع ذي طابع تقني إلى مديرية لها اختصاصات ذات صبغة قانونية محضة، قد يحد من أداء تدبيره في المستقبل إذا لم تعزز هذه المديرية بموارد بشرية مختصة وذات خبرة.

وعلى المستوى المحلي، يتم تدبير استغلال المقالع على مستوى المديريات الإقليمية للتجهيز والماء من قبل مصالح تدبير الملك العمومي والمقالع. وتتولى هذه المصالح أيضا تدبير الأملاك العمومية. وبالنظر الى حجم المهام المتعلقة بتدبير الملك العمومي، فإن تدبير استغلال المقالع يصبح مهمة ثانوية. وبالإضافة إلى ذلك، تم الوقوف على خصاصٍ في الموارد البشرية بهذه المصالح. حيث لوحظ أن عدد الموظفين بمصالح تدبير الملك العمومي والمقالع بالمديريات الإقليمية التي تضم أكبر عدد من المقالع على المستوى الوطني لا يتجاوز موظفين اثنين.

أما على مستوى الجماعات الترابية، وبالرغم من الانعكاسات المالية والبيئية المتعلقة بالقطاع، يقتصر دور الجماعات الترابية على تحصيل الرسم على استخراج مواد المقالع.

وقد أفادت وزارة التجهيز والماء في جوابها بأنها تعمل على المستوى المركزي، على إعادة هيكلة قسم تدبير المقالع بتعزيزه بثلاث (3) مصالح أخرى، وعلى تعميم إنشاء مصالح تدبير المقالع في جميع المديريات الإقليمية وفصل الملك العام عن

المقالع لأن الأمر يتعلق باختصاصات غير متجانسة وغير متوافقة. أما على المستوى الجهوي، فيقترح إنشاء مكتب لتدبير المقالع ملحق بمصلحة التخطيط والدراسات الاقتصادية أو المركز الجهوي للدراسات التقنية.

ثانياً. الإطار الاستراتيجي والقانوني وحكامة قطاع المقالع

مكنت دراسة الإطار الاستراتيجي والقانوني وحكامة قطاع المقالع من الوقوف على محدودية الرؤية الاستراتيجية ونقائص على مستوى الإطار القانوني وحكامة تدبير هذا القطاع.

➢ محدودية الإطار الاستراتيجي لتدبير قطاع استغلال المقالع

يفتقر الإطار الاستراتيجي لتدبير قطاع المقالع إلى مقاربة شمولية، في غياب استراتيجية وطنية متكاملة تهدف إلى تدبير أمثل ومستدام للموارد، وتثمين المواد المستخرجة، وتعزيز الطابع المهني لمستغلي المقالع. وقد قامت وزارة التجهيز والماء باتخاذ مجموعة من الإجراءات تهم أساسا إصلاح الجوانب القانونية والتنظيمية والشروع في إعداد مخططات جهوية لتدبير المقالع وإحداث هيئات للحكامة. وبالرغم من ذلك، فإنها لم تتمكن من وضع خارطة عمل متكاملة وواضحة تأخذ بعين الاعتبار جميع المكونات المتعلقة بهذا القطاع.

وبالإضافة إلى ذلك، فقد سجل المجلس الحاجة الى تعزيز تناسق التوجهات الاستراتيجية لوزارة التجهيز والماء في ما يتعلق بتدبير قطاع المقالع مع باقي الاستراتيجيات القطاعية، لاسيما تلك المتعلقة بالجوانب البيئية والتنمية الترابية. كما لاحظ المجلس أن إصلاح القطاع لا يندرج في إطار ميزانياتي، وأن تمويل الإجراءات في هذا المجال لا يرتبط ببرمجة ميزانياتية.

وقد أشارت وزارة التجهيز والماء في جوابها إلى أن الدولة شرعت في اتباع نهج شامل لإصلاح قطاع المقالع في أفق وضع استراتيجية شاملة بالتوافق مع جميع الشركاء (الوزارات المسؤولة عن قطاعات الداخلية، وإعداد التراب الوطني، والبيئة، والصيد البحري، والمنتخبون، والمهنيون، والمجتمع المدني، الخ.).

➢ نقائص على مستوى تصور وإعداد المخططات الجهوية لتدبير المقالع

أولى إصلاح قطاع المقالع أهمية خاصة للمخططات الجهوية لتدبير المقالع، والتي تعتبرها وزارة التجهيز والماء وثيقة ذات بعد استراتيجي جهوي، وذلك نظرا للدور المتوخى من هاته المخططات كأدوات تتيح وضع رؤية استراتيجية شمولية على المدى البعيد (20 سنة) وتهدف إلى ضمان حكامة جيدة للقطاع، وتحديد إمكانيات الاستغلال، وتلبية حاجيات السوق من مواد المقالع، إلخ. إلا أنه لا يمكن لهذه المخططات الجهوية أن تحل محل رؤية شاملة للقطاع أو استراتيجية وطنية متكاملة. ويجب أن تشكل امتدادًا لهذه الرؤية كأداة تمكن من تحقيق الأهداف الاستراتيجية المتعلقة بالقطاع.

وقد أكدت وزارة الداخلية في جوابها أن هذه المخططات لا زالت لم تخرج إلى حيز الوجود، وبالتالي، لا يمكن تقييم مدى تحقيقها للأهداف المتوخاة منها.

وتجدر الإشارة إلى أنه، وحتى نهاية سنة 2022، لم يخرج أي مخطط جهوي إلى حيز الوجود، إذ لا تزال جميعُها في المراحل الأولى من الإعداد بعد مرور أكثر من ثلاث سنوات من الشروع فيها، وذلك رغم أن المدة التعاقدية لإنجازها لا تتعدى 14 شهراً. ويرجع هذا التأخير بشكل رئيسي إلى صعوبة تعبئة الموارد المالية، وعدم توفر البيانات، وصعوبة التواصل بين الجهات الفاعلة، وطول مدة المصادقة على الدراسات.

وقد أفادت وزارة التجهيز والماء في جوابها أنه يصعب حصر وضبط المدة الزمنية اللازمة للدراسة والمصادقة على مخرجات الدراسات نظرا لتعدد الشركاء المعنيين بهذه المسطرة.

➢ ضرورة استكمال الإطار القانوني المنظم لقطاع المقالع

يعتبر القانون رقم 27.13 سالف الذكر، مشروعاً طموحاً لإصلاح القطاع. وقد نسخ ظهير سنة 1914 والذي دام لمدة قرن من الزمن، ولم يعد ملائما للتحديات الحالية التي يواجهها القطاع. لكن تقييم مدى تطبيق القانون رقم 27.13 قد مكن من الوقوف على صعوبات تتعلق بشروط تطبيق بعض مقتضياته، حيث إنه ومن بين عشرين نصا تطبيقيا مقررا، لم يتم إصدار سوى ثلاثة نصوص إلى حدود نهاية سنة 2022. ويتعلق الأمر بمقتضياتٍ تتعلق بتثمين مواد المقالع، والضوابط التقنية لاستغلال المقالع المكشوفة، والإجراءات التأطيرية اللازمة لمواكبة المستغلين الصغار قصد إدماجهم في الإطار القانوني الجديد.

بالإضافة إلى ذلك، لوحظ عدم وجود مسطرة رسمية لتسلم أشغال تهيئة موقع المقلع، وكذا غياب أحكام ردعية ضد المستغلين الذين لا يسوُّون وضعياتهم السابقة المتعلقة بجبايات المقالع قبل تقديم طلبات جديدة للاستغلال. وتنضاف

إلى ذلك الإشكالات المرتبطة بتعميم تجهيز جميع أنواع المقالع بميزان قبان (pont bascule)، واستعمال مجموعة من المقالع المتجاورة لميزان قبان واحد. ويعد شرط توفير هذا الميزان من بين الأدوات الأساسية التي جاء بها القانون من أجل تتبع الكميات المستخرجة.

ومن جهة أخرى، لم يحدد الإطار القانوني المتعلق بالمقالع طرق تجديد دراسات التأثير على البيئة حسب نوع المقلع، ولم ينص صراحة على السلطة المختصة بالمصادقة على هذه الدراسات البيئية التي يتم تجديدها.

وقد أشارت وزارة التجهيز والماء في جوابها إلى أنه في ما يتعلق بتثمين مواد المقالع، سيتم إطلاق المشاورات اللازمة قريبا عند الانتهاء من الدراسات الخاصة بإنجاز المخططات الجهوية لتدبير المقالع. وسيتم آنذاك إعداد مشروع المرسوم ذي الصلة. كما سيتم وضع النص التنظيمي المتعلق بالأحكام الفنية لاستغلال المقالع المكشوفة. وفي ما يخص دراسات التأثير على البيئة المحينة يقترح إعداد دورية مشتركة بين الإدارات المعنية لدراسة هذه الوثائق والمصادقة عليها.

➢ قصور في تطبيق بعض الأحكام الانتقالية

حدد القانون رقم 27.13 سالف الذكر، فترة انتقالية مدتها ثلاث (3) سنوات، لتيسير اندماج مستغلي المقالع في إطار هذا القانون. وفي هذا الصدد، نص القانون على تقديم تصريح بالاستغلال يتضمن دراسة للتأثير على البيئة.

إلا أنه وفقًا لأحكام القانون رقم 12.03 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة بتاريخ 12 ماي 2003، يجب أن يتم إعداد هذه الدراسة قبل فتح المقلع. وبالتالي، فإن مساطر إصدار قرار الموافقة البيئية يجب أن تتعلق فقط بمشاريع فتح المقالع وليس بالمقالع قيد الاستغلال قبل دخول القانون المتعلق بالمقالع حيز التنفيذ.

وبالرغم من أن غالبية المديريات الجهوية والإقليمية للتجهيز والماء قد اتخذت إجراءات من أجل مواكبة مستغلي المقالع داخل نفوذها الترابي، قصد الامتثال لأحكام القانون، فقد لوحظ أنه وإلى غاية نهاية سنة 2022، لم يتجاوز معدل امتثال مستغلي المقالع لأحكام القانون 57% على المستوى الوطني.

➢ ضرورة تعزيز دور وأداء اللجنة الوطنية لتتبع استغلال المقالع واللجان الإقليمية للمقالع

يعتبر وضع نظام للقيادة الاستراتيجية والسهر على هذا القطاع، من خلال إحداث هيئات على المستوى الوطني والمحلي، لاسيما اللجنة الوطنية لتتبع استغلال المقالع واللجان الإقليمية للمقالع، من أهم عناصر إصلاح القطاع. غير أنه تم تسجيل مجموعة من النقائص التي تحد من فعالية إجراءاتها. وعلى الرغم من الدور المهم وصلاحيات اللجنة الوطنية لتتبع استغلال المقالع والتحديات التي يواجهها القطاع، لم تجتمع سوى مرة واحدة منذ 2018 لعدم الدعوة لانعقادها، في حين أن المادة 27 من المرسوم رقم 2-17-369 بتنفيذ القانون رقم 27.13 المتعلق بالمقالع للقانون المذكور، تنص على عقد اجتماع واحد على الأقل في السنة بدعوة من وزير التجهيز والماء بصفته رئيسا لهذه اللجنة.

وبالنسبة للجان الإقليمية للمقالع، فقد أُسندت لها صلاحيات واسعة للتتبع التقني والبيئي لاستغلال المقالع. وبالرغم من ذلك، فإن التتبع الذي تقوم بها هذه اللجان لا يزال محدوداً، لا سيما في ما يتعلق بالمراقبة البيئية.

ثالثاً. تدبير وتتبع ومراقبة استغلال المقالع

تم الوقوف على مجموعة من الملاحظات المتعلقة بتدبير استغلال المقالع همت أساسا تعقيد مساطر فتح المقالع ومحدودية التتبع والمراقبة وإشكاليات متعلقة بالتدبير البيئي المرتبط بالاستغلال.

➢ تعدد الأنظمة العقارية وصعوبة الولوج إلى العقار

تغطي المقالع مساحة إجمالية قدرها 35.611 هكتاراً. وتعد إشكالية تعدد الأنظمة العقارية من الصعوبات التي يواجهها مستغلو المقالع من أجل الولوج إلى العقار، حيث تتداخل الملكية الفردية مع الملكية الجماعية والعمومية والتي تختلف شروط تعبئتها من نظام عقاري إلى آخر. وقد مكن تحليل مختلف مساطر تعبئة العقار بغرض إقامة مشاريع للمقالع من تسجيل ملاحظات تتعلق بتكافؤ فرص الوصول إليه والاستثمار في هذا القطاع.

وفي ما يخص تعبئة الملك الخاص للدولة، فبالإضافة إلى المسطرة التنافسية، لا يمكن للمستثمرين في استغلال المقالع أن يأخذوا المبادرة في إطلاق مشاريعهم، وذلك نظرًا لغياب مسطرة رسمية في هذا الصدد. وفي ما يتعلق بالملك الغابوي، فقد لوحظ غياب مسطرة لتحديد الوعاء العقاري من أجل إقامة مشاريع للمقالع، ويقع على عاتق طالب الاستغلال اقتراح قطعة الأرض المعنية بمشروعه. أما في ما يخص الملك العام المائي، فتتم تعبئته من خلال طلب ترخيص للاحتلال المؤقت واستخراج مواد البناء من وكالات الأحواض المائية التي تضطلع بتدبير هذا الملك، ويبقى على المستثمر اقتراح الوعاء العقاري من أجل إقامة مشروعه.

وقد أفادت وزارة التجهيز والماء في جوابها أنه يبقى إعداد خريطة تشمل جميع الملك العام المائي صعبا لأنه مجال ديناميكي. بالإضافة إلى ذلك، تعطي وكالات الأحواض المائية رأيها للمستثمرين بشأن توفر الوعاء العقاري موضوع مشاريع المقالع المستقبلية قبل البدء في إجراءات فتح المقالع.

كما أضافت الوزارة أن المخططات الجهوية لتدبير المقالع ستنشئ قواعد بيانات عامة متعلقة بالجهات وستحدد جرد الموارد وتحديد خرائط المقالع والاحتياطيات الموجودة حسب طبيعة الصخور أو مواد المقالع في الجهة. وبالتالي، ستسهم هذه المخططات في مساعدة المستثمرين من أجل تعبئة العقار (الذي يحتوي على احتياطيات من المواد) الممكن استعماله في ميدان المقالع.

وتعتبر المراكز الجهوية للاستثمار مسؤولة عن مساعدة المستثمرين في تعبئة العقار. لكنها لا تتوفر على خرائط للوعاء العقاري العمومي، وذلك بسبب عدم الولوج إلى المعلومات المتوفرة لدى الأجهزة العمومية التي تشرف على تدبير هذا الوعاء. وبالتالي، فإن الاستثمار في قطاع المقالع يتم في غياب مساعدة عقارية للمستثمرين.

بالإضافة إلى ذلك، تحد بعض الممارسات المنافية للمنافسة من ولوج المستثمرين في قطاع المقالع إلى العقار. ويتعلق الأمر بالاحتلال المؤقت من طرف مستغلين كبار لمساحات كبيرة من الأراضي ذات الإمكانات العالية من حيث احتياطيات مواد البناء أو القريبة من التجمعات العمرانية، والتي لا يتم استغلالها إلا جزئيا.

➢ ضرورة تجويد وتبسيط مساطر فتح المقالع

تتدخل في مساطر فتح واستغلال المقالع مجموعة من الفاعلين والمؤسسات، وتنظمها النصوص القانونية التي تؤطر استغلال المقالع، ودراسات التأثير على البيئة، والاستثمار، ومختلف الأنظمة العقارية، إلخ.

وقد سجل المجلس بطء وتعقيد المساطر الإدارية لفتح واستغلال المقالع. ويتعلق الأمر بالعديد من الإجراءات المتسلسلة والتي يجب الشروع فيها على مستوى المراكز الجهوية للاستثمار، والمديريات الإقليمية للتجهيز والماء، وعلى مستوى الأجهزة التي تشرف على تدبير الوعاء العقاري العمومي. وبالإضافة إلى ذلك، تخضع العديد من هاته المساطر لآجال قانونية لا يتم احترامها من طرف الإدارة في كثير من الأحيان، لاسيما في ما يخص مسطرة البحث العمومي وآجال إصدار التصريح بفتح واستغلال المقلع.

وفي إطار تنفيذ توجيهات ومقتضيات القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، أفادت وزارة الداخلية في جوابها أنه تم تحيين وتقليص عدد الوثائق المطلوبة عند تقديم ملفات الاستثمار.

وفي ما يخص آجال إصدار التصريح بفتح واستغلال المقلع، أفادت وزارة التجهيز والماء أنه يتم تقديم وصل التصريح بفتح مقلع في غضون فترة لا تتجاوز 60 يوما بعد تاريخ تقديم ملف التصريح الكامل الخاص بفتح هذا المقلع (يحتوي على جميع الوثائق وذلك وفقا للقانون 27.13). وغالبا ما يحدث التجاوز في حالة الملفات غير المكتملة ويكون مقدم الطلب مسؤولا عن ذلك.

➢ محدودية آليات تتبع أنشطة المقالع

جاء القانون رقم 27.13 المتعلق بالمقالع بمنهجية تتبع ذاتي لأنشطة المقلع من قبل مستغلِّه. إلا أن هذا التتبع، كما تم تنظيمه وكيفية ممارسته، لا يغطي جميع الجوانب، لا سيما في ما يتعلق بطريقة الاستغلال التي يلتزم بها المستغل قبل فتح المقلع، ولا يشمل كذلك مقتضيات كناش التحملات المتعلق بالمقالع.

تقترح وزارة التجهيز والماء في جوابها تضمين القانون نهجا شاملا للمراقبة الذاتية من خلال دمج جميع الجوانب المتعلقة بالاستغلال (بطريقة مماثلة لنظام الجودة الشاملة المطلوب لمشاريع البنيات التحتية الكبرى مثل الطرق السريعة وخطوط القطارات فائقة السرعة).

وفي ما يخص التتبع المؤسساتي، تضطلع كلٌّ من المصالح اللاممركزة لوزارة التجهيز والماء، واللجنة الإقليمية لاستغلال المقالع التي يرأسها السيد العامل، والجماعات بمهمة تتبع استغلال المقالع. فعلى مستوى المصالح اللاممركزة لوزارة التجهيز والماء، لوحظ نقص في الوسائل المتاحة للموظفين المسؤولين عن تتبع استغلال المقالع، وخاصة في ما يتعلق بنظام معلوماتي يمكِّن من إحداث سجل لكل مقلع. وأمام عدم كفاية الموارد والوسائل اللازمة لتدبير الاستغلال، يقتصر دور غالبية المديريات الإقليمية للتجهيز والماء على الاضطلاع بمهمة كتابة اللجنة الإقليمية لاستغلال المقالع.

كما تبين من خلال تحليل التقارير السنوية للجان الإقليمية أنها لا تقوم بتتبع منتظم للبيانات المتعلقة بالمقالع، ولا سيما في ما يخص طريقة الاستغلال، وتدابير الصحة والسلامة، والتدابير البيئية المطبقة، والكميات المستخرجة، الخ.

أما في ما يتعلق بتتبع استغلال المقالع من طرف الجماعات، فإنه غالبا ما يقوم به شسيع المداخيل بالجماعة، ويقتصر هذا الأمر على تدبير الرسم على استخراج مواد المقالع. إضافة إلى ذلك، فإن 41% من الجماعات لا تتوفر على جميع الملفات الإدارية المتعلقة بفتح المقالع، وخاصة الملفات التقنية والبيئية.

كما لوحظ غياب تبادل مؤطر ومنتظم للمعطيات بين مختلف الجهات الفاعلة، إذ لا يتم تبادل البيانات إلا من حين لآخر، مما لا يسمح بترشيد عملية التتبع.

➢ ضرورة وضع نظام محكم لتتبع الكميات المستخرجة

يُعد وضع نظام محكم لتتبع الكميات المستخرجة أحد الرهانات الرئيسية في تدبير استغلال المقالع، وذلك قصد ضبط المداخيل الضريبية واحترام الشروط البيئية للاستغلال. غير أنه لوحظ أن نسبة مستغلي المقالع، اللذين صرحوا بالكميات السنوية المستخرجة للمديريات الإقليمية للتجهيز والماء، خلال الفترة 2018-2021 الموالية لدخول القانون رقم 27.13 سالف الذكر حيز التنفيذ، لا تتجاوز 43%.

وينطبق ذلك أيضا على تصريحات مستغلي المقالع لدى الجماعات والتي تظل غير منتظمة وتفتقر إلى الإثبات. وهكذا تبين أن 23% من الجماعات موضوع العينة، لا تتلقى تصريحات جميع مستغلي المقالع بترابها، وأن 54% من التصريحات الواردة ليست مصحوبة بمسوحات طبوغرافية. كما أن 85% من هاته الجماعات لا تتوفر على وسائل وأدوات التحقق من صدقية تصريحات مستغلي المقالع. أما بالنسبة لتجهيز المقالع بميزان قبان، فإن 48% من هذه الجماعات تؤكد عدم توفر المقالع الموجودة على مستوى نفوذها الترابي على هذه التجهيزات.

بالإضافة إلى ذلك، لا يتم اللجوء باستمرار إلى مقارنة الكميات المصرح بها للجماعات وتلك المصرح بها للمديريات الإقليمية للتجهيز والماء، وذلك في غياب آليات رسمية لتبادل المعلومات حول الكميات المستخرجة بينهما. كما لوحظ عدم استخدام التقنيات الحديثة للمسح الطبوغرافي للتحقق من الكميات المستخرجة.

> وفي ما يتعلق بالتقنيات الحديثة للمسح الطبوغرافي، أفادت وزارة التجهيز والماء في جوابها أنها أعدت نموذجا لكناش تحملات خاص بالمراقبة الطبوغرافية بواسطة طائرات بدون طيار وأرسلته إلى المديريات الجهوية والإقليمية. وقد نفذت بعض هذه المديريات مثل سطات والقلعة وصفرو هذا النوع من المراقبة الطبوغرافية الجوية.

ومن جهة أخرى، تم الوقوف على عدم فعالية نظام تتبع الكميات المستخرجة. حيث تبين من خلال مقارنة كميات الرمال المصرح بها والكمية التقديرية للرمال المستهلكة (الموافقة للإنتاج الوطني من الإسمنت حسب بيانات الجمعية المهنية لشركات الإسمنت)، أن المعدل السنوي لكميات الرمال غير المصرح بها خلال أربع سنوات، بين سنتي 2018 و2021، يقدر بنحو 9,5 مليون متر مكعب، أي ما يعادل 79% من كميات الرمال المستهلكة. مما يفوّت على خزينة الدولة سنويا ما يقارب 166 مليون درهم من مداخيل الرسم الخاص المفروض على الرمال، أي ما يناهز أربعة أضعاف معدل الإيرادات السنوية الفعلية لهذا الرسم الذي يبلغ 44 مليون درهم.

وقد تم احتساب الكميات غير المصرح بها، اعتمادا على الفرضيات التي أدلت بها وزارة التجهيز والماء التي تأخذ بعين الاعتبار:

- كميات الاسمنت التي يتم تصديرها (10%)؛
- التركيبات الخرسانية التي تستعمل نسبة قليلة من الرمال (15%)؛
- تركيبة تقريبية للخرسانة: كمية من الاسمنت توافق كميتين من الرمال وثلاث كميات من الحصى.

وتجدر الإشارة الى أن الكميات غير المصرح بها تتضمن نسبة من الرمال التي تبقى خارج نطاق تطبيق الرسم الخاص المفروض على الرمال والذي لا يطبق إلا على رمال الكثبان الساحلية ورمال الجرف ورمال الوديان ورمال التفتيت.

➢ قصور على مستوى التتبع البيئي للمقالع

تنص المادة 11 من القانون المتعلق بالمقالع، المذكور أعلاه، على أن جميع أنواع المقالع تخضع للقانون رقم 12.03 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة. ومع ذلك، فقد لوحظ أن 10% من المقالع المستغلة لا تتوفر على هذه الدراسة، مما لا يمكن من تتبع هذه المقالع واحتواء آثارها البيئية، وذلك في غياب أي تقييم مسبق وتحديد للتدابير الكفيلة بإزالة التأثيرات السلبية أو التخفيف منها أو تعويضها.

بالإضافة إلى ذلك، تنص المادة 11 من القانون رقم 27.13 على أن إنجاز دراسات التأثير على البيئة لمشاريع المقالع يتم من قبل مكاتب دراسات معتمدة في هذا المجال. غير أنه لوحظ، خلال الفترة الممتدة من سنة 2015 الى 2021، أن 30% من دراسات التأثير على البيئة المتعلقة بمشاريع المقالع تم إعدادها بواسطة مكاتب دراسات غير معتمدة في هذا الميدان. كما أن عدد التقارير السنوية حول الوضعية البيئية المنجزة بالنسبة إلى عدد المقالع المشغلة خلال سنة 2021، لا يتجاوز 9%، وذلك رغم انتهاء الفترة الانتقالية المنصوص عليها في القانون رقم 27.13، والمحددة في ثلاث سنوات.

ومن جهة أخرى، تحول مجموعة من العوامل دون تتبع الجوانب البيئية لاستغلال المقالع، كالافتقار إلى الموارد البشرية المؤهلة على مستوى المصالح اللاممركزة لوزارة التجهيز والماء، بالإضافة إلى عدم توفير دورات تدريب في ما يخص التدبير البيئي لاستغلال المقالع. أما بالنسبة لدور اللجان الإقليمية لاستغلال المقالع في التتبع البيئي، فيقتصر على ملاحظات بصرية وأساليب بسيطة، وذلك دون اللجوء إلى قياسات علمية لتقييم مدى امتثال مستغل المقلع للالتزامات البيئية التي تعهد باحترامها.

وتجدر الإشارة إلى أن تحليل المنظومة القانونية والمعايير التي تنظم التدبير البيئي لاستغلال المقالع أبرز غياب تحديد للمواصفات التقنية التي يجب احترامها في ما يخص الآثار السلبية على البيئة كتلك المتعلقة بالضوضاء، والاهتزازات، وانبعاثات الغبار وإتلاف الطرق العمومية.

أكدت وزارة التجهيز والماء في جوابها على ضرورة تعزيز ترسانة المعايير المغربية من خلال تطوير معايير متعلقة بقطاع المقالع.

➢ مراقبة محدودة لاستغلال المقالع

يضطلع العديد من الفاعلين بمهام مراقبة استغلال المقالع منهم أساسا شرطة المقالع وشرطة المياه والشرطة الإدارية والشرطة القضائية وشرطة البيئة والشرطة الغابوية وشرطة الملك العام البحري والشرطة الطرقية واللجان الإقليمية لاستغلال المقالع والسلطة المحلية، وذلك في غياب إطار عام للمراقبة يحدد بوضوح وبشكل معقلن أدوار ومسؤوليات كل الفاعلين في هذا المجال.

وقد نصت المادة 45 من القانون رقم 27.13 سالف الذكر على إحداث شرطة للمقالع، إلا أن دورها يبقى محدودا. فحتى نهاية سنة 2022، لوحظ أنه من أصل 300 عون تقرر تعيينهم من طرف وزارة التجهيز والماء، لم يتم تعيين سوى 190 عوناً، علما أن معظمهم لا يقومون حصريًا بمهمة شرطة المقالع، بالإضافة إلى أن 75 منهم يشغلون مناصب إدارية (مديرين إقليميين وجهويين) غير متناسبة مع مهام شرطة المقالع.

كما أن تسجيل المخالفات من قبل شرطة المقالع، لا يتم إلا داخل تراب خمس (5) جهات من أصل 12، بالإضافة إلى أن مآل هذه المخالفات يبقى محدودا على اعتبار أن 50% من أوامر المداخيل المتعلقة بها تم رفض التكفل بها من قبل الخزنة الإقليميين إما لعدم وجود تبويب مخصص لها في الميزانية (38%) أو لعدم تطبيق النص القانوني الملائم (11%) أو لكون مستغل المقلع في وضعية تصفية قضائية (1%).

وبالإضافة إلى شرطة المقالع، تضطلع اللجان الإقليمية لاستغلال المقالع، والتي يرأسها عامل الإقليم وتتألف من الممثلين الإقليميين للوزارات والسلطات المحلية وممثلي المؤسسات العمومية، بمهمة مراقبة المقالع. ويتضح من خلال تقارير عمل هذه اللجان أن الزيارات الميدانية التي تقوم بها لا تشمل جميع المقالع، كما أن هدف زيارتين ميدانيتين للمراقبة في السنة على الأقل لكل مقلع، لا يتم تحقيقه. وعلى الرغم من أن الزيارات الميدانية التي قامت بها هذه اللجان قد مكنت من تسجيل 9.349 مخالفة، خلال الفترة الممتدة من سنة 2018 إلى غاية سنة 2020، إلا أن الغرامات التي تم فرضها، لم تتجاوز تسع (9) غرامات تم تحرير أوامر مداخيل بشأنها.

وقد أفادت وزارة التجهيز والماء في جوابها أن نتائج العقوبات المالية للسنوات 2018، و2019 و2020 تكاد تكون ضئيلة بسبب تأخر اعتماد النصوص التطبيقية للقانون 27.13 المتعلقة بشرطة المقالع (المرسوم رقم 2.18.912 المتعلق بشرطة المقالع في سبتمبر 2019، القرار رقم 637.20 المتعلق بلباس شرطة المقالع والقرار رقم 865.20 المتعلق بتحرير محاضر المخالفات في مارس 2020).

رابعا. رهانات وتحديات تدبير قطاع المقالع

يواجه قطاع المقالع العديد من التحديات والرهانات. وفي هذا الصدد، وقف المجلس على مجموعة من الملاحظات همت على الخصوص تثمين مواد المقالع، وتدبير الرسوم والإتاوات، وإشكاليات المقالع الغير قانونية والمهجورة.

➢ تثمين محدود لمواد المقالع

يعد تثمين المواد المستخرجة من المقالع أحد أهم المستجدات التي جاء بها القانون رقم 27.13. غير أنه اقتصر، في أفضل الحالات، على عملية الإدماج العمودي لأنشطة المقاولات العاملة في قطاع البناء والأشغال العمومية.

وبالرغم من مرور أكثر من ست سنوات على إصدار القانون سالف الذكر، فقد ظلت المقتضيات المتعلقة بتثمين المواد المستخرجة بدون تفعيل، وذلك بسبب عدم إصدار المرسوم التطبيقي بشأن أنواع المقالع التي يجب تثمين المواد المستخرجة منها، حسب المادة 9 من هذا القانون.

وقد تم التطرق للجوانب المرتبطة بتثمين مواد البناء بطريقة متواضعة في الاستراتيجيات المتعاقبة لوزارة التجهيز والماء. كما لوحظ أن منطق تثمين المواد المستخرجة من المقالع كان غائبا عن أولويات ومبادرات الفاعليين في القطاع، كالمراكز الجهوية للاستثمار والأجهزة التي تشرف على تدبير الوعاء العقاري المخصص للمقالع والجماعات الترابية المعنية بأنشطة المقالع.

وعلى صعيد آخر، تبين أن طريقة إعداد المخططات الجهوية لتدبير المقالع لا تتضمن تصورات لمجال وأنشطة تثمين مواد البناء المستخرجة وأنها لا تعمل على إبراز المؤهلات الخاصة لكل جهة على حدة في هذا المجال.

إضافة لذلك، وعلى عكس التوجه الدولي في مجال تدوير مواد البناء وخاصة في ما يتعلق بتدوير وإعادة استعمال الحصى، فإن هذا التوجه لا يحظى بالأولوية في بلادنا، حيث يبقى تدوير مخلفات البناء شبه منعدم.

ومن ناحية أخرى، فقد تطرقت استراتيجية وزارة التجهيز والماء 2012-2018 إلى الرافعات الأساسية لتشجيع وتطوير الصناعات المرتبطة بمواد البناء، وذلك من خلال إحداث أقطاب صناعية متكاملة لتثمين هذه المواد. وقد وقع الاختيار على إقليم بنسليمان من أجل إنجاز مشروعٍ رائدٍ في أفق تعميمه على عدد من الأقاليم الأخرى. ويهدف هذا المشروع إلى خلق 4.700 فرصة عمل مباشرة، في أفق سنة 2025، وتحقيق استثمارات صناعية بمبلغ 1,7 مليار درهم وقيمة مضافة تقدر ب 2,3 مليار درهم. غير أنه لوحظ، وإلى حدود نهاية سنة 2022، أنه لم يتم إنجاز هذا المشروع. وبالتالي فإن تعميم هذه التجربة على الأقاليم الأخرى كتازة وصفرو وسيدي إفني والسمارة لم تنطلق بعد كما كان مقررا.

وبخصوص إضفاء الطابع المهني على مستغلي المقالع، فقد لوحظ غياب نظام لتصنيف المقالع وعلاماتٍ تميز جودتها. ومن شأن توفير هذا النظام أن يشجع على احترام معايير جودة المواد المستخرجة والمتطلبات البيئية لاستغلال المقالع.

> وقد أفادت وزارة التجهيز والماء في جوابها أنه من المناسب البدء في تثمين مواد المقالع بعد إعداد المخططات الجهوية لتدبير المقالع. حيث ستشكل هذه المخططات أساس المشاورات اللازمة لتثمين مواد المقالع. وستمكن هذه المخططات من تحديد الحالة الراهنة للموارد والاحتياطيات على مستوى الجهات في ما يتعلق بمكامن مواد المقالع. وسيجري بعد ذلك إنتاج الخرائط الموضوعاتية وإدماجها في نظام المعلومات الجغرافية الخاص بالوزارة. وجدير بالذكر أن القانون ينص على التثمين التدريجي لمواد المقالع. وستتم مناقشة مشروع المرسوم والمشاورات اللازمة في إطار عمل اللجنة الوطنية للمقالع. كما ستأخذ الوزارة بعين الاعتبار خلال دراسة وضع هذه المخططات موارد واحتياطيات الجهات المختلفة في ما يتعلق بمواد الهدم أو مخلفات البناء بهدف الالتزام بإعادة تدوير مواد البناء.

➢ عدم ضبط تدبير الرسوم والإتاوات

أبرز تحليل مختلف الرسوم والإتاوات المتعلقة بقطاع المقالع والتي بلغت ما مجموعه 3.6 مليار درهم خلال الفترة 2016-2021، أن ثلثي هذه المداخيل (67%) همت الرسم على استخراج مواد المقالع لفائدة الجماعات الترابية، متبوعة بالإتاوات التي تحصلها وكالات الأحواض المائية (21,9%)، ثم الرسم الخاص المفروض على الرمال والذي تحصله وزارة التجهيز والماء (8,8%). في حين تظل الإتاوات المتعلقة بمقالع الملك الغابوي والملك الخاص للدولة ضعيفة، حيث لا تتعدى على التوالي كل من 2,6 % و0,2% من مجموع مداخيل قطاع المقالع.

وفي ما يخص الرسم الخاص المفروض على الرمال، فقد تراجعت مداخيله من 70 مليون درهم سنة 2016 إلى 40 مليون درهم سنة 2021. ويعزى هذا الانخفاض بالأساس إلى توقف نشاط جرف الرمال البحرية بسواحل مدن القنيطرة والجديدة وأزمور والعرائش. وينضاف إلى ذلك عدم إدراج بعض أنواع الرمال (الرمال الصفراء، ورمال الجبال، إلخ.) بقائمة الرمال الخاضعة للرسم الخاص المفروض على الرمال.

أما بالنسبة للرسم على استخراج مواد المقالع، فقد تم الوقوف على صعوبات تحد من الرفع من الموارد المتعلقة به. ويرجع ذلك بالأساس إلى ضعف عملية التتبع والمراقبة وغياب نظام معلوماتي يمكن من مقارنة البيانات والتأكد من صدقية التصريحات المدلى بها من طرف مستغلي المقالع.

أما في ما يتعلق بالإتاوات التي تحصِّلها وكالات الأحواض المائية، فقد تجاوزت 785 مليون درهم في الفترة الممتدة من 2016 إلى 2021. وللإشارة، فقد عرفت هذه الإتاوات نسبة نمو ضعيفة، حيث انتقلت من 125 مليون درهم في عام 2016 إلى 134 مليون درهم في سنة 2021، مسجلة بذلك معدل نمو سنوي بلغ 1.4 %.

كما تجدر الإشارة، في مجال التحصيل، إلى أن المبلغ الباقي استخلاصه شكل حوالي نصف المداخيل المستحقة لفائدة وكالات الأحواض المائية في مجال المقالع (47 %) خلال سنة 2021 ونسبة 8 % مقارنة مع المداخيل المسجلة في الفترة الممتدة من 2016 و2021.

➢ استمرار استغلال المقالع غير القانونية

تؤدي إشكالية المقالع غير القانونية إلى منافسة غير عادلة وتؤثر سلباً على تنافسية المقالع المرخصة. وتعتبر محاربة هذه الظاهرة من بين أهداف القانون رقم 27.13.

يقدر عدد المقالع غير القانونية، حسب المعطيات المدلى بها من طرف المديريات الجهوية لوزارة التجهيز و29 جماعة موضوع العينة المختارة، ب 194 مقلعا، يوجد 61% منها بكلٍّ من جهة الدار البيضاء سطات، وجهة الرباط سلا القنيطرة، وجهة بني ملال خنيفرة، على التوالي بنسب 26 % و21 % و14%.

وتساهم عدة عوامل في استمرارية هذا النوع من المقالع كعدم فعالية إجراءات المراقبة، والاستخراج غير المرخص لمواد المقالع لتنفيذ المشاريع، إلى جانب الأخذ بعين الاعتبار للظروف الاجتماعية للساكنة المحيطة، في بعض الحالات.

ومن جهة أخرى، لوحظ أن مستودعات تخزين مواد البناء، غير القانونية أو المرخصِ لها من طرف الجماعات، تُيسِّر عملية تسويق مواد البناء المستخرجة بطرق غير مشروعة، ولا سيما الرمال في غياب الضبط الكافي.

➢ استمرار إشكالية المقالع المهجورة

خلال الفترة الممتدة من سنة 2015 الى2021، بلغ عدد المقالع المغلقة والتي لم تتم إعادة تأهيلها، ما مجموعه 278 مقلعا من أصل 518 مقلعا مغلقا، أي ما يمثل 54 % من المقالع المغلقة مقابل 46 % من المقالع المغلقة والتي تم إعادة تأهيلها أو هي في طور إعادة التأهيل.

> أشارت وزارة التجهيز والماء في جوابها إلى أنه يرجع انخفاض معدل إعادة تأهيل المقالع المغلقة، خلال الفترة من 2015 إلى 2021، إلى عمل جزء كبير من هذه المقالع بتراخيص بموجب القانون القديم (ظهير 1914) ولم يتم بعد الامتثال للقانون الجديد (القانون 13.27).

وخلال سنة 2020، بلغ عدد المقالع المهجورة ما مجموعه 460 مقلعاً، أي نحو 16 % من إجمالي عدد المقالع المرخصة. وتصدرت جهتا فاس-مكناس وبني ملال-خنيفرة هذا العدد بأكثر من 44% من المقالع المهجورة.

وللإشارة، تعتبر إعادة تهيئة المقالع المهجورة من الأمور التي أطرها القانون رقم 27.13 على عدة مستويات. غير أنه، لم يعالج إشكالية المقالع المهجورة القديمة القائمة قبل صدوره.

ومن جهة أخرى، ألزم القانون المذكور المستغل بتقديم ضمانة لإعادة تهيئة المقلع بعد نهاية الاستغلال. إلا أنه تم الوقوف على إشكاليات متعلقة بتأطير هذه العملية، وغياب مقاربة موحدة للتعامل مع هذه الضمانات من طرف مختلف المديريات الإقليمية لوزارة التجهيز والماء، وكذا مجموعة من الإكراهات العملية التي تهم استعمال هذه الضمانات، وتحيينها، واستردادها من طرف المستغلين في بعض الحالات.

> وقد أفادت وزارة التجهيز والماء في جوابها أنه سيتم وضع دليل تقني لحساب هذه الضمانات البنكية. كما نص المشرع على مراجعة مبالغ هذه الضمانات (بسبب التضخم، والأشغال الإضافية، الخ.)، وسيتحمل المستغل التكلفة الإضافية المتكبدة لهذا الغرض. وستحدد طريقة منح وتنفيذ أشغال إعادة تأهيل المقالع مماثلة لتلك الطبقة في الصفقات العمومية. وفي ما يتعلق بالتدبير المالي للمقالع، تم تقديم اقتراح في قوانين المالية لعامي 2022 و2023 لتعديل صندوق الطرق الخاص ليشمل التدبير المالي للمقالع. ولقد اقترحت في الجانب المدين (أو جانب المصاريف) تبويبات تتعلق بأشغال إعادة تهيئة المقالع.

على ضوء ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات:

- **رئاسة الحكومة بما يلي:**

- **وضع إطار لتحديد آليات تبادل البيانات بين الفاعلين المؤسساتيين المعنيين بقطاع المقالع (وزارة الداخلية ووزارة التجهيز والماء والقطاع المكلف بالتنمية المستدامة والجماعات والأجهزة التي تشرف على تدبير الوعاء العقاري المخصص للمقالع وأجهزة الشرطة، إلخ.)، وإضفاء الصبغة الرسمية على هذا الإطار، وتشجيع التعاضد والالتقائية من أجل تدبير أمثل لاستغلال المقالع؛**
- **تمكين المراكز الجهوية للاستثمار، من خريطةً للعقار العمومي المعبأ أو المحتمل تعبئته لغرض استخراج مواد المقالع ووضعه رهن إشارة المستثمرين لضمان الشفافية والتنافسية وتكافؤ الفرص في الولوج إلى العقار.**

- **وزارة التجهيز والماء بما يلي:**

- **وضع منصة معلوماتية مشتركة مع مختلف الجهات الفاعلة في تدبير استغلال المقالع تشرف عليها وحدة مخصصة وتشمل جميع مراحل حياة المقلع ولا سيما:**
  - **الإجراءات الإدارية لفتح المقلع؛**
  - **وضع رقم تسجيل وطني لكل مقلع؛**
  - **تتبع الكميات المستخرجة؛**
  - **توثيق عمليات المراقبة ونتائجها وكذا الوضعية الإدارية والجبائية والعقوبات المتخذة؛**
  - **رقمنة وضبط وصولات شحن الكميات المستخرجة.**
- **وضع استراتيجية وطنية لتدبير قطاع المقالع موثقة ومنسقة ومصادق عليها من طرف الوزارة الوصية، تكون مرتبطة بإطار ميزانياتي مناسب وتأخذ بعين الاعتبار الجوانب البيئية وتثمين مواد المقالع وإضفاء الطابع المهني على القطاع ومحاربة المقالع السرية وإعادة تأهيل المهجورة منها؛**
- **وضع آليات لتثمين مواد المقالع وتعزيز التعاضد بين الفاعلين الاقتصاديين والتحفيز على الاستثمار في مجالات التثمين ذات القيمة المضافة العالية، وذلك بالتنسيق مع الفاعلين المعنيين؛**
- **تفعيل اللجنة الوطنية لتتبع استغلال المقالع ومساعدة اللجان الإقليمية للمقالع من أجل الاضطلاع بكافة المهام المنوطة بها مع التتبع والتقييم الدوري لأعمالها؛**
- **تتميم الإطار القانوني المنظم لاستغلال المقالع بتحديد شروط إنجاز وتسلم أشغال تهيئة المقلع والسلطة المختصة بالبت والمصادقة على تحيين دراسة التأثير على البيئة وبإصدار النصوص التطبيقية المتعلقة بتثمين مواد المقالع والشروط التقنية لاستغلال المقالع المكشوفة؛**
- **إعادة النظر في آليات تتبع ومراقبة استغلال المقالع من خلال السهر على:**
  - **تعزيز دور شرطة المقالع وذلك بدعمها بالوسائل البشرية والتقنية اللازمة؛**
  - **وضع الإجراءات الكفيلة بمراقبة منهجية وفعالة للكميات المستخرجة خاصة عبر اللجوء إلى التقنيات الحديثة للمسح الطبوغرافي في مراقبة هذه الكميات؛**
  - **تعزيز وتتميم الترسانة القانونية والتنظيمية المتعلقة بالتدبير البيئي لاستغلال المقالع لا سيما تحديد المعايير التي يجب احترامها بخصوص انبعاث الغبار والتلوث الصوتي والاهتزازات وتدهور حالة الطرق.**

- **القطاع المكلف بالتنمية المستدامة بما يلي:**

- **تحديث وتعزيز وتتميم الإطار القانوني والتنظيمي المتعلقة بالتدبير البيئي لاستغلال المقالع لا سيما تحديد المعايير التي يجب احترامها بخصوص انبعاث الغبار والتلوث الصوتي والاهتزازات.**

التنمية المجالية وتدبير المرافق العمومية الترابية

برامج واتفاقيات التنمية الترابية المندمجة:
برامج تقوم على منهجية حديثة في مقاربة التنمية المجالية والاجتماعية بالمملكة، في حاجة إلى نظام تدبيري فعال يدمج قياس مؤشرات الأثر

استفادت الجماعات الترابية بالمملكة، في إطار مقاربة مندمجة للتنمية الترابية، من عدد من الاستراتيجيات والبرامج التنموية ذات البعد الوطني أو الترابي، والتي ساهمت في إطلاق دينامية ترابية أدت إلى تغيير نسيج ومعالم الحواضر الكبرى، وإلى الرفع من جاذبيتها، وإلى تعزيز مؤشرات تنمية مختلف المراكز الصاعدة، عبر تقوية البنيات التحتية وتحسين ظروف عيش الساكنة ودعم الولوج إلى مجموعة من المرافق والخدمات الأساسية، وكذا عبر إحداث الشروط الملائمة لجلب وتحفيز الاستثمارات وإنعاش مختلف الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد تبين من خلال مهام سابقة لتقييم بعض البرامج المماثلة، أهمية تدبيرها بشكل ناجع وفعال وضرورة الانسجام بين تدخلات أطرافها من أجل تحقيق الأثر المنتظر.

فبالنظر إلى حجم وأهمية هذه الاتفاقيات والبرامج التنموية، أنجزت المجالس الجهوية للحسابات مهمة موضوعاتية مشتركة حول "تقييم تدبير برامج واتفاقيات التنمية الترابية المندمجة" التي تم اعتمادها وتنفيذها خلال الفترة 2010 – 2022، لا سيما تلك التي تتضمن مشاريع وتجهيزات تنموية مهيكلة وأوراش كبرى، وذلك من حيث إطارها القانوني والاستراتيجي، ومن حيث إعداد البرامج وصياغة الاتفاقيات ذات الصلة وتعبئة الموارد المالية والتنسيق بين الشركاء والتنفيذ المادي للأشغال واستغلال المنشآت والتجهيزات المنجزة ومدى توفير الميزانيات اللازمة لصيانتها وضمان استدامتها.

وإذ سجلت المجالس الجهوية للحسابات بإيجابية، مجموعة من الممارسات الجيدة التي بادرت بعض الأجهزة العمومية خلال السنوات الأخيرة إلى اتباعها كاعتماد نظام حكامة يرتكز على لجان موضوعاتية فرعية منبثقة عن اللجان الأساسية، وإحداث وحدة إدارية للهندسة البيئية والاجتماعية للمشاريع، واعتماد أدوات وآليات مبتكرة للتدبير والتتبع كالمنصات الرقمية ونظم المعلومات الجغرافية، مما ساهم في تحسين النواتج الكمية والكيفية لهذه البرامج والاتفاقيات، فإنه يسجل كذلك مجموعة من الملاحظات والإكراهات والنقائص التي حالت، في بعض الأحيان، دون تنزيل هذه البرامج والمشاريع واستغلال مخرجاتها على أكمل وجه.

أولاً. حصر برامج واتفاقيات التنمية الترابية المندمجة

انطلاقا من المعطيات التي تم الإدلاء بها من قبل عمالات وأقاليم المملكة، تم منذ سنة 2010 اعتماد ما مجموعه 236 برنامجا واتفاقية تتعلق بالتنمية الترابية المندمجة توزعت على جميع جهات المملكة، وخصصت لها استثمارات عمومية تزيد عن 225 مليار درهم، منها 78 برنامجا واتفاقية إطار حظيت بالتوقيع عليها أمام أنظار صاحب الجلالة الملك محمد السادس، والتي مثلت ما يزيد عن نسبة 80% من إجمالي الغلاف المالي المرصود لمجموع هذه البرامج والاتفاقيات التي تم حصرها.

- **الاتفاقيات الموقعة أمام صاحب الجلالة: غلاف مالي مهم وتوزيع يشمل جميع الجهات**

استهدفت البرامج والاتفاقيات الإطار التي حظيت بالتوقيع عليها أمام أنظار صاحب الجلالة، والبالغ عددها 78، إنجاز 11.049 مشروعا، رصد لها غلاف مالي يفوق 180,5 مليار درهم. وقد تميزت هذه البرامج والاتفاقيات، فضلا عن أهمية أغلفتها المالية وتعدد الشركاء الموقعين عليها والمتدخلين في تنفيذها، بكونها همت جميع جهات المملكة سعيا نحو تحقيق توازن في مستويات التنمية بين مختلف المجالات الترابية للمملكة مع مراعاة العدالة المجالية والاجتماعية في توزيع الاستثمارات والموارد العمومية.

في هذا الإطار، استفادت جهة العيون- الساقية الحمراء من أعلى غلاف مالي يزيد عن 46,14 مليار درهم في إطار برنامجين اثنين من أجل إنجاز 223 مشروعا (يتعلق الأمر ببرنامج التنمية المندمجة لجهة العيون- الساقية الحمراء باستثمار عمومي يزيد عن 43,34 مليار درهم واتفاقية إطار تتعلق بتمويل شطر الطريق السريع تزنيت- الداخلة المتواجد بتراب الجهة بغلاف مالي محدد في 2,8 مليار درهم)، تليها جهة الدار البيضاء- سطات بغلاف مالي قدره 33,26 مليار درهم من أجل إنجاز 776 مشروعا في إطار عشرة برامج واتفاقيات إطار، أهمها برنامج بناء نظام نقل عصري بغلاف مالي محدد في 16 مليار درهم، ثم جهة طنجة- تطوان- الحسيمة بغلاف مالي يفوق 20 مليار درهم من أجل إنجاز 3.057 مشروعا في إطار سبعة برامج، أهمها برنامج التنمية المندمجة والمتوازنة

لطنجة الكبرى الذي خصص له غلاف مالي يزيد عن 7,66 مليار درهم وبرنامج التنمية المجالية لإقليم الحسيمة بغلاف مالي يزيد عن 6,51 مليار درهم.

أما بخصوص توزيع هذه البرامج بحسب موضوعها وطبيعتها، فإن جلها يدخل في إطار برامج مندمجة متعددة الأبعاد والمجالات (أبعاد اجتماعية واقتصادية وثقافية وبيئية وبنيات تحتية أساسية ومهيكلة) بنسبة تزيد عن 70% (126,4 مليار درهم)، متبوعة باتفاقيات تأهيل المدن العتيقة والتي خصص لها أزيد من ستة (6) ملايير درهم من أجل رد الاعتبار للنسيج العمراني والتراثي للمدن المعنية لاسيما مدن فاس ومكناس وسلا ومراكش والصويرة وتطوان، والرفع من جاذبيتها وإنعاش الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والسياحية بها مع تحسين ظروف عيش الساكنة وتعزيز ولوجها للخدمات والمرافق الأساسية، علما أن مشاريع تأهيل بعض المدن العتيقة، مثل الرباط والدار البيضاء، تم تضمينها في إطار برامج متعددة الأبعاد تتضمن محاور أو اتفاقيات فرعية ترتبط بهذا المجال.

من ناحية التنفيذ المادي، عرف 32 برنامجا واتفاقية، من أصل 78 برنامجا، الانتهاء التام من الإنجاز المادي لكافة أشغال مشاريعها بغلاف مالي أولي يناهز 16,62 مليار درهم، أي حوالي 9% من الغلاف المالي الإجمالي لمجموع البرامج والاتفاقيات الموقعة أمام أنظار جلالة الملك، علما أن الفترات التوقعية لتنفيذ هذه البرامج تمتد بين سنتي 2010 و2019. وتتوزع هذه البرامج بين جهات مراكش-آسفي (08 برامج) والشرق (07 برامج) ودرعة-تافيلالت (07 برامج) وفاس-مكناس (05 برامج) وطنجة-تطوان-الحسيمة (03 برامج) وبني ملال-خنيفرة (برنامج واحد) وسوس-ماسة (برنامج واحد). وترجع محدودية نسبة الغلاف المالي للبرامج المنفذة كليا إلى أن الخمس سنوات الأخيرة عرفت توقيع اتفاقيات حول برامج بمبالغ مهمة لا زالت في طور التنفيذ بعد تأثرها بالقيود المفروضة جراء تداعيات جائحة "كوفيد 19".

وهكذا، فإن 34 برنامجا مندمجا بغلاف مالي قدره 147,4 مليار درهم لا تزال قيد التنفيذ على الرغم من أن الفترات التوقعية للانتهاء من تنفيذها تمتد بين سنتي 2012 و2024، منها ثمانية برامج في جهة مراكش- آسفي وخمسة برامج في جهة الدار البيضاء- سطات وأربعة برامج في جهة الرباط- سلا- القنيطرة وثلاثة برامج في كل من جهات طنجة- تطوان- الحسيمة، وفاس- مكناس، وبني ملال- خنيفرة. في حين لم يتم الشروع في تنفيذ برنامجين اثنين (02) يهمان جهة الدار البيضاء- سطات تم التوقيع عليهما خلال سنتي 2014 و2015 وكان متوقعا الانتهاء من تنفيذهما عند متم سنة 2020، ويتعلق الأمر ببرنامج توحيد وملاءمة نطاقات ومحيط تدبير الخدمات المتعلقة بتوزيع الكهرباء والماء الصالح للشرب والتطهير السائل في جهة الدار البيضاء الكبرى، وبرنامج حماية وتثمين تراث مدينة الدار البيضاء.

كما تعرف 10 برامج واتفاقيات بقيمة مالية إجمالية تبلغ 16,5 مليار درهم، تأخرا في استكمال تنفيذ مجموع مشاريعها، بعد تجاوز الجداول الزمنية المحددة لإنجازها. ولئن كان هذا التأخر في الانتهاء من تنفيذ جزء من مشاريع بعض البرامج، كما هو الشأن بالنسبة للمخطط الاستراتيجي للتنمية المندمجة والمستدامة لإقليم القنيطرة 2015-2020 والبرنامج الجهوي المندمج للتأهيل الاجتماعي بالدار البيضاء الكبرى 2015-2020، يعزى لمبررات ترتبط بانعكاسات القيود المفروضة على مختلف الأنشطة أثناء تفشي جائحة "كوفيد-19" وبتداعياتها على برمجة وتنفيذ بعض المشاريع والنفقات بميزانيات الأجهزة العمومية المعنية، فإن برامج أخرى، كان يفترض الانتهاء من تنفيذها منذ مدة، مازالت تعرف تعثرات في التنفيذ، كما هو الشأن بالنسبة لاتفاقية الشراكة لتأهيل وتنمية إقليم خنيفرة 2008-2011، وبرنامج التأهيل الاجتماعي المندمج لعمالة المضيق - الفنيدق 2009-2012، واتفاقية الشراكة لتأهيل وتنمية مراكز الجماعات بإقليم الرحامنة 2015-2017.

➢ باقي برامج التنمية الترابية المندمجة: توزيع ترابي غير متكافئ ونسب تنفيذ متباينة

عرف تراب المملكة منذ سنة 2010 تنفيذ برامج واتفاقيات أخرى تروم تحقيق تنمية ترابية مندمجة وشمولية تم حصر عددها في 158 برنامجا بغلاف إجمالي يناهز 45 مليار درهم، موزعة على تسع (9) جهات. وقد استحوذت جهة طنجة- تطوان- الحسيمة على نسبة تناهز 19% من حيث الغلاف المالي الإجمالي لهذه الفئة من البرامج والاتفاقيات على المستوى الوطني، تليها جهة الرباط -سلا-القنيطرة بنسبة تناهز 17%، ثم جهة الشرق بنسبة تناهز 16% من الغلاف المالي المذكور أعلاه.

ومن حيث طبيعة موضوعها، فإن نسبة مهمة من البرامج الموقعة تخص برامج التأهيل الحضري بنسبة 48% من الغلاف المالي، أي ما يعادل 18 مليار درهم، تليها برامج متعددة الأبعاد بنسبة 33% (حوالي 12,2 مليار درهم) ثم البرامج الاجتماعية بنسبة 10%(أي ما يعادل 3,7 مليار درهم).

أما من ناحية وضعية تنفيذها المادي، فقد تبين أنه من أصل 158 برنامجا، لم يتم الانتهاء من إنجاز أشغال مجموع المشاريع المبرمجة سوى بالنسبة ل 41 برنامجا خصص لها غلاف مالي إجمالي يناهز 6,3 مليار درهم (أي ما نسبته 14%من الغلاف المالي الإجمالي)، موزعة بين جهات درعة- تافيلالت (15 برنامجا) والشرق (13 برنامجا) وطنجة تطوان-الحسيمة (07 برامج) والعيون-الساقية الحمراء (04 برامج) ومراكش- آسفي (برنامجان اثنان)، فيما لا يزال 83 برنامجا في طور التنفيذ بغلاف مالي يزيد عن 31,8 مليار درهم، أهمها يتركز بجهة الرباط-سلا-القنيطرة بغلاف مالي يناهز 7,5 مليار درهم وجهة سوس - ماسة بحوالي 4,75 مليار درهم ثم جهة طنجة-تطوان-الحسيمة بأكثر من 4,2 مليار درهم.

كما أن 34 برنامجا تعرف تأخرا في التنفيذ، إما لعدم الشروع في تنفيذها كليا أو لتأخر إنجاز جميع مكوناتها رغم انصرام مدد طويلة على انتهاء المدة التوقعية للإنجاز، حيث بلغت مدة التأخير في بعض الأحيان 10 سنوات كبرنامج التأهيل الاجتماعي المندمج للجماعة "الحضرية" مرتيل الذي كان من المرتقب الانتهاء من أشغاله سنة 2013 في حين لا تتجاوز نسبة تقدم تنفيذه 1%. ويبلغ الغلاف المالي لهذه البرامج والاتفاقيات غير المنجزة كليا أزيد من 6,9 مليار درهم، منها 18 برنامجا لم يتم الشروع في تنفيذ أشغالها بغلاف مالي إجمالي يناهز مليار (01) درهم. وقد تركزت أغلب البرامج التي لم يتم الشروع في تنفيذها في جهة بني ملال- خنيفرة بمبلغ يناهز 979 مليون درهم، ويهم التأخر تفعيل برامج تعزيز وتأهيل البنية التحتية الصحية بالجهة برسم الفترة 2020-2024.

ثانيا. الإطار التنظيمي والاستراتيجي

إن إقرار برامج واتفاقيات متعددة الأطراف يقتضي تأطير مسلسل إعدادها وإبرامها وتنفيذ مشاريعها بمنظومة قانونية ملزمة وقواعد تدبيرية واضحة من شأنها أن تساعد على بلوغ الأهداف المرسومة وأن تنظم العلاقات بين مختلف الأطراف الشريكة. إلا أن تبني هذه البرامج والاتفاقيات، وبخلاف آليات أخرى للتخطيط الترابي كبرامج تنمية الجماعات الترابية، يشوبه نقص ملحوظ من ناحية إطارها التنظيمي والاستراتيجي.

➢ إطار تنظيمي غير مكتمل لبرامج واتفاقيات التنمية الترابية المندمجة

إن برامج واتفاقيات التنمية المندمجة المبرمجة على المستوى الترابي سواء كانت قطاعية أو متعددة الأبعاد، وإن كانت تجد سندها في أحكام القوانين التنظيمية الثلاث المتعلقة بالجماعات الترابية وكذا في مقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بقانون المالية، فإن الإطار القانوني المنظم لها، والمتكون من ثلاث دوريات، يظل غير مكتمل لعدم شموله للمساطر المحددة لمضامينها وكيفيات إعدادها وتنفيذها وتقييمها وبيان هيئات الحكامة المختصة بتتبعها والإشراف عليها. هذا، علما أن وزارة الداخلية بادرت، ابتداء من سنة 2010، بإصدار ثلاث دوريات، منها الدورية حول "تتبع وتنفيذ اتفاقيات التنمية الترابية" (عدد D11884 بتاريخ 17 دجنبر 2010) من أجل توحيد مساطر إبرام هذه الاتفاقيات ومضمونها وتحديد كيفيات تتبعها. إلا أن هذه الدوريات تظل غير كافية لتكريس طابعها الملزم ولضمان تأطير قانوني ومنهجي لمختلف المراحل والإشكاليات التي تطرحها برامج التنمية المندمجة، مما يطرح صعوبات في معالجة بعض الإشكالات الطارئة أثناء تنزيل مشاريع البرامج والاتفاقيات لا سيما في ما يتعلق بمسطرة إعدادها وبضبط العلاقات بين الشركاء وبتقييم آثارها.

➢ برامج التنمية المندمجة للعمالات والأقاليم في حاجة إلى ترتيبها ضمن وثائق التخطيط الترابي

وعيا منها بالدور المحوري للإدارة الترابية في تنسيق أنشطة الجماعات الترابية في ما بينها أو مع باقي المصالح اللاممركزة، وبأهمية المواكبة والتتبع اللذين تضطلع بهما، أصدرت وزارة الداخلية دورية بخصوص إعداد "برامج التنمية المندمجة للعمالات والأقاليم" (عدد D1095 بتاريخ فاتح مارس 2019) عبر اعتماد المشاريع المبرمجة في مختلف الاستراتيجيات القطاعية وبرامج عمل الجماعات الترابية مع الحرص على مراعاة الإكراهات المالية، وذلك حتى يتسنى ترتيب الأولويات على المستوى الترابي وتجنب ملتمسات التمويل المنفردة للجماعات الترابية التي ترد على وزارة الداخلية. كما أصدرت نفس الوزارة لاحقا دورية حول "التنسيق وتحقيق الالتقائية بين الجماعات الترابية وشركائها" (بتاريخ 17 يناير 2020 الدورية عدد D196)، حددت من خلالها منهجية ومسطرة إعداد برامج التنمية المندمجة والمعايير الواجب أخذها في الاعتبار عند دراسة وبرمجة المشاريع.

إلا أن واقع الحال أظهر أن برامج التنمية المندمجة للعمالات والأقاليم لا زالت لم تنل المكانة المحورية التي يجب أن تتمتع بها وثيقة تخطيطية يفترض أن تضمن التقائية وتكاملا في السياسات العمومية مع باقي وثائق التخطيط الترابي، وذلك بالنظر لكون هذه البرامج تظل مجرد توطيد لمشاريع مبرمجة في وثائق أخرى، بدل أن ترقى إلى الوثيقة المرجعية الأولى على صعيد العمالات والأقاليم التي ينبغي أن تشمل جميع القطاعات وأن يتم التعاقد بشأنها

بين مختلف مستويات الإدارة المركزية والترابية، وذلك بعد إعدادها بناء على نصوص قانونية من درجة أعلى، والتعاقد بشأنها وفق آليات تضمن الطابع الأفقي والملزم لهذه البرامج تجاه جميع الأطراف ذات الصلة.

➢ بطء تنزيل ورش اللاتمركز الإداري يعيق بلوغ النجاعة المنشودة في تدبير البرامج والاتفاقيات

يتم التوقيع والالتزام بمضامين هذه البرامج والاتفاقيات من طرف المصالح المركزية للقطاعات الوزارية المعنية على الرغم من البعد الترابي لهذه الوثائق وعلى الرغم من طبيعة المشاريع المبرمجة بها، وهو ما يعيق المراحل اللاحقة لإنجاز وتدبير هذه البرامج والاتفاقيات، خاصة وأن 84% منها (198 برنامج واتفاقية) لا تتضمن هيئات حكامة مركزية وتُحيل على هيئات تتبع على المستوى الترابي مكونة من أعضاء ينتمون للمصالح اللاممركزة غير مخول لهم سلطة اتخاذ القرار.

نتيجة لذلك، فإن محاضر هيئات الحكامة الترابية تبرز تسجيل إكراهات وعوائق تحول دون معالجة الصعوبات التي تعترض تنفيذ هذه الاتفاقيات لكونها ترتبط بقرارات وترتيبات إدارية يتم اتخاذها على المستوى المركزي، مما يجعل مخرجات اجتماعاتها تقتصر على إصدار توصيات أو رفع ملتمسات إلى القطاع أو المؤسسة المعنية.

وتعزى هذه الوضعية إلى بطء في تنزيل أحكام المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري. كما سجلت المجالس الجهوية، أيضا، بأن مساهمة الكتابات العامة للشؤون الجهوية، المنشأة حديثا بمختلف جهات المملكة، ما تزال محدودة في التتبع الدوري لتنفيذ برامج واتفاقيات التنمية المندمجة وضمان التقائيتها وانسجامها وتناسقها مع باقي السياسات والوثائق التخطيطية الأخرى، مما لا يساعد اللجان الجهوية للتنسيق على القيام بمهامها على أفضل وجه.

➢ التقائية محدودة مع الاستراتيجيات القطاعية للدولة وباقي وثائق التخطيط الترابي

بين فحص مضمون اتفاقيات البرامج التنموية، عدم مراعاة شروط الالتقائية والانسجام أثناء البرمجة والتخطيط للمشاريع، سواء في إطار البرامج الخاصة أو الاستراتيجيات القطاعية، أو في إطار التدخلات التي تتولاها المصالح اللاممركزة على مستوى كل مجال ترابي، مما لا يتيح توخي التكامل وتفادي الازدواجية بين تدخلات مختلف الفاعلين.

كما لا يتم الأخذ بعين الاعتبار وثائق التعمير أثناء إعداد برامج التنمية المندمجة، ولاسيما التوجهات الاستراتيجية للسياسة العمومية لإعداد التراب، ووثائق التعمير بالنسبة للمجالات الترابية، وذلك انطلاقا من التصميم الجهوي لإعداد التراب، وصولا إلى تصاميم التهيئة وتصاميم النمو، إضافة إلى تصاميم التنطيق وتصاميم التهيئة الخاصة بالأقطاب الحضرية، وكذا التصاميم الخاصة بتوسيع نطاق العمارات القروية، عبر اعتماد سيرورة منطقية تنطلق من توجهات الاستراتيجية الوطنية مرورا بالتصميم الجهوي لإعداد التراب، علما أن بعض هذه التصاميم تصير متجاوزة في بعض الأحيان.

علاوة على ما سبق، سُجل غياب الانسجام والتكامل بين برامج التنمية الترابية المندمجة المنفذة وباقي وثائق التخطيط بمختلف مستويات الجماعات الترابية، انطلاقا من برامج التنمية الجهوية وبرامج تنمية العمالات والأقاليم وبرامج عمل الجماعات، وذلك عن طريق توظيف نتائج التشخيصات التشاركية المنجزة سعيا نحو الانسجام والتكامل وتفادي ازدواجية التدخلات على مستوى البرمجة والتمويل أو تمركزها في مناطق معينة.

➢ بلورة البرامج والاتفاقيات وفق منهج التدبير بناء على الوسائل بدل التدبير القائم على النتائج

إن بلورة برامج واتفاقيات التنمية المندمجة ما تزال تتم وفق منهج التدبير بناء على الوسائل المتاحة، على الرغم من تكريس التدبير المرتكز على النتائج من خلال القانون التنظيمي لقانون المالية وكذا القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية. وهكذا، فإن جميع البرامج والاتفاقيات لا تحدد بشكل واضح الأهداف والأثر المراد بلوغه وفق مؤشرات قابلة للقياس، إذ أن رصد المبالغ المالية غالبا ما يتم على أساس محاور عامة دون تحديد طبيعة المشروع المراد القيام به وتوطينه الترابي والفئات المستهدفة من خلاله، مما يجعل المنهجية المتبعة تقوم على مقاربة قانونية وتقنية للتدبير الإداري بدل مقاربة قائمة على ثقافة تدبيرية تستهدف خدمة المرتفقين.

وقد كان من بين نتائج هذه المقاربة، أن هيئات الحكامة والتتبع غالبا ما تقوم بتقييم تنفيذ البرامج والاتفاقيات بناء على مؤشرين اثنين يرتبطان بمدى استعمال الوسائل، وهما مؤشر الالتزام بالاعتمادات ومؤشر صرف النفقات بدل أن يشمل هذا التقييم مؤشرات أخرى مرتبطة بقياس نواتج وأثر الاستثمارات العمومية.

➢ التدبير الأمثل لبرامج واتفاقيات التنمية المندمجة يقتضي توزيعا معقلنا للمهام

لا تحكم توزيع المهام بين الشركاء المعنيين بتمويل وبتنفيذ البرامج والاتفاقيات ضوابط موضوعية وموثقة تراعي الخبرات والتجارب وحجم الأشغال المسندة إلى كل شريك بالنظر إلى إمكانياته البشرية واللوجستيكية. فعلى سبيل المثال، وعلى الرغم من البعد الجغرافي لمقر وكالة إنعاش وتنمية الشمال عن بعض الأقاليم المنتمية إلى نفوذها الترابي وحجم المشاريع المسند إليها إنجازها، فقد نصت البرامج والاتفاقيات التي تهم إقليمي تازة وتاونات (وعددها خمسة) على تكليف هذه الوكالة بمهام صاحب المشروع ، مما اضطرت معه مصالح الأخيرة إلى الاستعانة بمصالح العمالتين عبر تخويلهما مهمة الإشراف المنتدب على هذه المشاريع، وذلك على الرغم من محدودية الإمكانيات المتوفرة لدى مصالح العمالتين مقارنة بحجم المهام المسندة إليهما في تدبير المشاريع الممولة من الميزانية العامة ومن بعض الحسابات الخصوصية إلى جانب المشاريع المبرمجة بميزانية الإقليم.

ثالثا. التشخيص المسبق للحاجيات وإعداد البرامج والمشاريع

يعتبر التشخيص المسبق لوضعية المجال الترابي المراد تنميته من المحددات الأساسية التي تضمن إعدادا جيدا للبرامج والاتفاقيات وتصورا ملائما لآليات الحكامة والتنفيذ من خلال التحديد الدقيق للحاجيات وترتيبها حسب الأولويات وتشخيص الإمكانيات والمؤهلات بغية اقتراح تدخلات متكاملة ومنسجمة.

1. التشخيص الترابي وتحديد متطلبات التنمية المندمجة

➢ تحديد الحاجيات في غياب تشخيص تشاركي ونظام معلوماتي ترابي

لا تقوم الأطراف المعنية ببرامج واتفاقيات التنمية الترابية المندمجة بتوضيح وتوثيق الأسس المعتمدة في صياغة المشاريع المضمنة بالبرامج موضوع الاتفاقيات، والجهة التي قامت باقتراح المشاريع واختيارها وتوطينها ترابيا، وكذا الأسس العلمية والموضوعية القائمة على دراسات مسبقة للجدوى المالية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية لها، والآثار المنتظرة من إنجازها على المجالات الترابية والساكنة المستهدفة بها. ويعزى هذا النقص إلى عدم إنجاز تشخيص مسبق يرتكز على جرد للتجهيزات المتواجدة والخصاص المسجل وعلى المعطيات المضمنة بنتائج دراسات وإحصائيات المندوبية السامية للتخطيط، والمونوغرافيات المحينة المتعلقة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات التابعة لها والتي أعدتها كل من مصالح وزارة الداخلية والمندوبية السامية المذكورة. كما سُجل أيضا عدم اعتماد نظام معلوماتي ترابي لتسهيل ضمان العدالة المجالية وتحقيق التوازن بين المجالات الترابية المستفيدة من البرامج موضوع الاتفاقيات، ويمركز المعطيات الإحصائية والخرائطية التي تنتجها مختلف القطاعات على مستوى كل جهة والأقاليم التابعة لها، باعتباره أداة أساسية للتشخيص وترتيب الأولويات والمشاريع وتوطينها، خاصة في ظل ضعف استغلال المعلومات والمؤشرات المتوفرة ببنك المعطيات الإحصائية المدبر من طرف المديريات الجهوية للتخطيط.

➢ غياب دراسات جدوى تفصيلية للمشاريع المزمع القيام بها في إطار البرامج والاتفاقيات

تم إعداد البرامج والاتفاقيات من خلال تحديد لائحة للمحاور والمشاريع وحصر الغلاف المالي لكل مشروع دون التوفر على معايير موضوعية ومضبوطة بالنظر إلى عدم إجراء دراسات جدوى عامة أو تفصيلية للمشاريع المزمع تنفيذها، وذلك حتى يتسنى الأخذ بعين الاعتبار الجوانب المالية والقانونية والتشغيلية والاجتماعية والبيئية للمشاريع واستشراف المخاطر التي يمكن أن تواجه هذه المشاريع لتفاديها قبل برمجتها، لاسيما في ما يخص توفر الأوعية العقارية المناسبة للمشاريع وواقعية المساهمات المالية للأطراف والشروط الكفيلة بضمان استدامتها. وهو ما نتج عنه عدم تمكن الأطراف المكلفة باستغلالها من الشروع في العمليات التشغيلية التي تتيح بلوغ الأهداف المنتظرة، كما هو الشأن بالنسبة للمدينة الرياضية-المسبح الأولمبي والقاعة المغطاة متعددة الرياضات وملاعب كرة المضرب وملاعب القرب والقاعات المغطاة وأسواق القرب المنجزة في إطار برنامج التنمية المندمجة والمتوازنة لطنجة الكبرى 2013-2017، وكذا بعض المآثر والبنايات التاريخية التي تم تأهيلها في إطار مختلف برامج تثمين المدينة العتيقة لفاس.

بالإضافة إلى ذلك، تبين في حالات أخرى، كما هو الأمر بالنسبة لمشاريع في إطار برنامج التنمية المندمجة لجهة العيون- الساقية الحمراء، وبرنامج التنمية الحضرية لمدينة أكادير، أن الدراسات التقنية تم إنجازها بعد التوقيع على الاتفاقيات الإطار والاتفاقيات الخاصة للبرامج التي بموجبها يتم تحديد الغلاف المالي المخصص لكل مشروع وتحديد آجال تنفيذ البرنامج ككل، مما يمثل مخطرا قد يؤدي إلى تعثر إنجاز المشروع، بالنظر إلى أن الكلفة

التقديرية يتم تحديدها بناء على معايير غير موضوعية وبناء على الإمكانيات المتوفرة، مع ما ينتج عن ذلك من تجاوز للأغلفة المالية المحددة بموجب الاتفاقيات.

2. تشخيص الحاجيات المالية

➢ وفاء الأطراف بالتزاماتها التعاقدية يتعين ضمانه بآليات ملزمة

بالإضافة إلى ضرورة التأكد المسبق من توفر الالتزامات المالية وصحتها، لوحظ أن مجموعة من البرامج والاتفاقيات، لا تتضمن بنودا تعاقدية ملزمة للأطراف المساهمة في إنجاز المشاريع أو الاتفاقيات ولا تشير إلى إمكانية ترتيب جزاءات في حال عدم وفاء أحد الأطراف بالتزاماته أو بجزء منها، الأمر الذي لا يساعد على ضمان رصد الاعتمادات المالية لإنجازها وفقا للآجال المحددة بالاتفاقيات، ما يستتبع تأخر أو تعثر تنفيذ المشاريع واستغلالها وفق الأهداف المرسومة.

وقد مكنت المعاينة الميدانية من الوقوف على مشاريع تم الشروع في أشغالها دون إتمامها نظرا لعدم التزام بعض الأطراف بتحويل مساهماتهم المالية وفقا للحصص المحددة بالاتفاقيات، كما هو الشأن بالنسبة لإنشاء طريق الحزام الأخضر - الشطر الخامس المندرجة في إطار برنامج إعادة تهيئة المجال الحضري والاقتصادي لمدينة تطوان- وكذا مشروع تهيئة وادي مسيابة بمركز الجبهة في إطار اتفاقية شراكة بشأن التأهيل الحضري لمركز الجبهة برسم 2012-2015، في حين تعثر إنجاز مشاريع أخرى لصعوبة تعبئة الاعتمادات المالية للشركاء والمحددة في الاتفاقيات الموقعة، كمشروع الملعب الكبير لمدينة تطوان الذي حددت كلفته التقديرية في 700 مليون درهم وتوقفت أشغال إنجازه بعد أداء نفقات تزيد عن 19,43 مليون درهم، وكذا مشروع تهيئة الغابة الحضرية "لاييبيكا" بإقليم العرائش بسبب عدم قيام بعض الشركاء بتعبئة ما مجموعه 11 مليون درهم، أو اتفاقية تأهيل ساحل دار بوعزة بجهة الدار البيضاء-سطات والتي لم يتم الشروع في أشغالها بعد أن كلفت الدراسات أزيد من 59% من الغلاف المالي الأولي المخصص للمشروع البالغ 100 مليون درهم.

➢ تقدير وتوزيع التركيبة المالية دون الاعتماد على حجم وطبيعة الخصائص التقنية للمشاريع

إن الاتفاقيات المتعلقة بمختلف البرامج (باستثناء خمسة منها) المراد تنزيلها على المستوى الترابي، لم تنشأ عن دراسات قبلية، تمكن من حصر الحاجيات المالية للمشاريع. كما أن وضع التركيبة المالية لبعض البرامج والاتفاقيات، شابته عدة نقائص بالنظر للتنصيص على مساهمات مالية تدخل في كلفة إنجاز المشاريع دون أن يتم تحديد مصدرها أو الشريك المعني بتعبئتها أو سبل وأجل تعبئتها من طرف الشركاء، كما هو الشأن بالنسبة لمشروعي بناء وتجهيز مركز لتصفية الدم ومركز لذوي الاحتياجات الخاصة في إطار البرنامج المندمج لتأهيل مدينة أزيلال برسم 2015-2018 واللذين لم يتم إنجازهما لهذا السبب، وكذا اتفاقية إنشاء نفق تحت شوارع سيدي محمد بن عبد الله و الموحدين و زايد أحمد بالدار البيضاء الذي لم يدفع بشأنها أحد الشركاء الخواص مساهمته المحددة في مبلغ 140 مليون درهم، اضطر معه صاحب المشروع إلى إبرام ملحق اتفاقية بعد انتهاء الأجل التوقعي للتنفيذ لتعديل التركيبة المالية من أجل معالجة وضعية التعثر التي كان يعاني منها المشروع والاتفاقية المتعلقة بإنجاز مركز للقيادة من أجل تدبير حركة السير والتنقلات مع وضع شبكة من كاميرات للمراقبة بالدار البيضاء بمبلغ 460 مليون درهم التي لم يتقدم تنفيذها المادي سوى بنسبة 21% على الرغم من أنه كان متوقعا الانتهاء من تنفيذها سنة 2019، وذلك بسبب صعوبات في تعبئة الموارد المالية.

➢ الغلاف المالي لبعض البرامج لا يتضمن تكلفة توفير واقتناء الأوعية العقارية

حددت معظم برامج واتفاقيات التنمية الترابية المندمجة التي تم حصرها (حوالي 96%) الغلاف المالي المخصص لتنفيذ مشاريعها دون الأخذ في الاعتبار التكلفة المالية التي تتطلبها تعبئة الأوعية العقارية اللازمة لتوطينها، مما كان له الأثر السلبي على وتيرة تنفيذ هذه البرامج وعلى التكلفة المالية النهائية التي تحملتها مختلف الأجهزة الشريكة. وقد ترتب عن ذلك تأخر تنزيل عدد من المشاريع كما هو الشأن بالنسبة لتلك المبرمجة بجماعة سوق الأربعاء الغرب في إطار المخطط الاستراتيجي للتنمية المندمجة والمستدامة لإقليم القنيطرة بعدما لم توفر الجماعة الوعاء العقاري لتوطين 18 مشروعا يتطلب غلافا ماليا قدره 151,16 مليون درهم، علما أن المساهمات المالية للجماعة بلغت برسم نفس البرنامج 137,2 مليون درهم.

➢ تحديد المساهمات المالية لمجموعة من الشركاء بشكل يتجاوز إمكانياتهم التمويلية

تم إبرام اتفاقيات برامج دون مراعاة الإمكانيات المالية للجماعات الترابية المعنية التي يمكن لها تعبئتها، مما أدى إلى تعذر تمويل المشاريع الملقاة على عاتقها داخل الإطار الزمني المحدد سلفا، وبالتالي إلى عدم تنفيذ عدد من البرامج أو جزء من المشاريع المكونة لها، كما هو الشأن بالنسبة للالتزامات الملقاة على بعض الجماعات كمكناس ومراكش ووجدة وصفرو وتنغير وإيموزار كندر.

ويعزى عدم القدرة على الوفاء بالالتزامات المذكورة أعلاه إلى توقع تمويلها بواسطة قروض صندوق التجهيز الجماعي، دون أن يتم فعلا تحليل الوضعية المالية للجماعات المعنية قصد تقييم قدرتها على الاستدانة ودفع أقساط القروض، وهو ما ترتب عنه في بعض الحالات (جماعة مكناس وجماعة صفرو) رفض الصندوق توقيع عقود قروض مع الجماعات التي لا تتوفر على مؤشرات استدانة مقبولة.

3. بلورة آليات الشراكة والتنفيذ

➢ اتفاقيات لا تتضمن التحديد الدقيق لموضوع بعض المشاريع وتوطينها الترابي

إن 128 من برامج التنمية الترابية المندمجة التي تم حصرها في نطاق المهمة (أي أزيد من 54 %منها) لا تحدد بنود اتفاقياتها موضوع مشاريعها وأماكن توطينها، إذ تم الاكتفاء بتحديد بعض الأهداف العامة أو محاور التدخل وتخصيص غلاف مالي إجمالي لكل واحد من هذه الأهداف أو المحاور، مما يعكس نقصا في تحديد الحاجيات ويمثل مخطرا بنشوء اختلافات في الرؤى أثناء مرحلة توطين المشاريع وتوزيع الغلاف المالي المخصص للبرنامج/الاتفاقية بين مختلف المشاريع والمجالات الترابية، خاصة عندما يتعلق الأمر ببرنامج يشمل تراب الإقليم كاملا أو عدة جماعات.

علاوة على ذلك، فجميع البرامج والاتفاقيات المعنية بهذه الملاحظة لم تقم بتعيين الجهة المؤهلة لتحديد لائحة المشاريع ضمانا لوضوح المساطر، خاصة في ظل الظروف التي تتسم بعدم توثيق هذه الاختيارات ومنهجية اتخاذ القرارات المتصلة بها.

➢ إعداد اتفاقيات البرامج دون وضع الجدولة الزمنية التوقعية للتنفيذ المادي

بالرجوع إلى مضامين جميع البرامج والاتفاقيات التي شملتها المهمة الرقابية، سجلت المجالس الجهوية للحسابات أن المدد الزمنية المرتقبة للتنفيذ ترتبط أساسا بالسنوات التوقعية لتعبئة المساهمات المالية لأطراف الاتفاقيات - الإطار، ولا تتعلق بالتاريخ التوقعي للتنفيذ المادي للمشاريع الذي يتيح تحديد أجل الشروع في عمليات تشغيلها واستغلالها. ومن شأن هذا الوضع أن تترتب عنه مخاطر تعطيل التناسق الزمني بين تنفيذ مجموعة من المكونات، على اعتبار طابعها المندمج، كأن يعرف استغلال أحد المشاريع تأخيرا بسبب تأخر شريك آخر في توسعة وإيصال الولوجيات الطرقية المؤدية إليه.

➢ صياغة اتفاقيات برامج دون تحديد الأهداف والمؤشرات المرتبطة بالأثر والنواتج المنتظرة ومنهجية قياسها

باستثناء برنامج التنزيل الجهوي لمخطط التسريع الصناعي بجهة سوس ماسة، واتفاقية المنطقة الصناعية "أكروبوليس" بمكناس، فإن البرامج والاتفاقيات التي تم الاطلاع عليها لا تتضمن الأهداف والمؤشرات المرتبطة بالأثر والنواتج المسطرة لمختلف المشاريع، على الرغم من أن الأساليب الحديثة في التدبير تقتضي تحديدا مسبقا للوضعية الراهنة للمجال الترابي أو للفئة المستهدفة قبل إنجاز المشروع والتحديد المسبق للمؤشرات لتحسين هذه الوضعية داخل أفق زمني محدد، ومن ثم رصد الوسائل الكفيلة ببلوغها بشكل ناجع وفعال ومستدام. نتيجة لذلك، لا تتضمن هذه البرامج والاتفاقيات منهجية تقييم الأثر المحقق وكيفية احتساب المؤشرات المستهدفة، وفرز أثر البرنامج المنفذ عن أثر باقي التدخلات العمومية التي تروم تحقيق نفس الأهداف وفق مؤشرات الأداء المتوافق عليها وطنيا ودوليا.

➢ إعداد برامج واتفاقيات دون إشراك الأطراف ذات الصلة بالأشغال أو بالمرافق المبرمجة

سجل المجلس بأنه يتم أحيانا التخطيط لتنفيذ أشغال مرافق عمومية دون الإشراك القبلي للأطراف ذات التخصص التقني أو ذات الاختصاص القانوني في تدبير هذه المرافق. ويتعلق الأمر بمجموعة من المرافق المحلية الموكل تسييرها إلى الجماعات، والتي أسند تصورها وتنفيذها إلى أطراف أخرى دون إشراك أو استشارة الجهات ذات التخصص والاختصاص.

فقد عرف، على سبيل المثال، برنامجا تثمين المدينة العتيقة بمراكش، وتأهيل وترميم الممرات السياحية والروحية بها عدة تعثرات وإكراهات بسبب نقائص شابت الدراسات، والكلفة التقديرية المحددة بناء على دراسات منجزة من طرف مكتب خاص اشتغل دون استشارة الوكالة المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء، إذ لم يتم الأخذ في الاعتبار القدرة الكهربائية المتطلبة وكلفة الربط الفردي، مما أدى إلى توقف الأشغال المنفذة من طرف شركة العمران إلى حدود متم سنة 2022. كما أن معظم الأشغال والمرافق المحدثة في إطار برنامج التهيئة الحضرية الشاملة لمدينة إفران 2014-2016 أسند إعدادها وتنفيذها لإقليم إفران دون إشراك المصالح الجماعية في مختلف المراحل رغم أن الأمر يتعلق بمرافق محلية يتم تدبيرها من طرف الجماعة.

➢ توقع آجال غير كافية لتنفيذ البرامج والاتفاقيات

ترتب عن عدم القيام بدراسات دقيقة للمشاريع المقررة والأخذ بعين الاعتبار الإكراهات المحتملة (تصفية الأوعية العقارية، والكفاءة التدبيرية لمختلف الأطراف، والتعقيدات التقنية للمشاريع، والإكراهات المالية للمساهمين...)، تحديد آجال توقعية غير واقعية لتنفيذ بعض الاتفاقيات. ونتج عن ذلك تأخر ملحوظ في تنفيذ مكونات هذه البرامج، مما يحول دون بلوغ الأهداف المرسومة ويشكل عبئا على الأطراف المكلفة بإدارة وتنفيذ البرامج التي يتوجب عليها تبرير التعثرات في تنفيذ المشاريع، والتي قد ترجع بالأساس إلى كون الآجال غير واقعية، خاصة عندما يتعلق الأمر بأجهزة تتوفر على إمكانيات بشرية وتقنية ولوجستيكية محدودة. فعلى سبيل المثال، تم تحديد مدة أربع سنوات لتنفيذ برنامج مراكش الحاضرة المتجددة 2014-2017 على الرغم من أنه يتضمن 261 مشروعا بغلاف مالي يناهز ستة (06) ملايير درهم، أنجزت منها 96% إلى حدود متم سنة 2022 أي بتأخير بلغ حوالي 5 سنوات.

رابعا. تنفيذ البرامج والاتفاقيات وتحقيق الأثر والأهداف

يشكل وفاء مختلف الشركاء بالتزاماتهم المالية والعينية وانخراطهم الجاد في إتمام المشاريع بتوفير وتخصيص مختلف الموارد والوسائل الضرورية لتنفيذ البرامج والاتفاقيات عاملا أساسيا لضمان حسن تنفيذها وبلوغ الأهداف المنتظرة منها.

1. التنفيذ المالي والمادي للبرامج والاتفاقيات

➢ تنفيذ برامج واتفاقيات دون توطيد المعطيات المالية والمحاسباتية ذات الصلة

تبين أن التنفيذ المالي على مستوى البرامج والاتفاقيات المنجزة على صعيد مختلف العمالات والأقاليم، يتم من طرف أصحاب المشاريع سواء مباشرة من خلال الصفقات المبرمة أو عبر تحويل مساهماتهم المالية إلى أصحاب المشاريع المنتدبين دون الحرص على تجميع المعطيات المالية والمحاسباتية المتعلقة به وتوطيد عمليات جميع الأطراف ودون تقديم كل برنامج ومشروع الأداء المرتبط به. وفي ظل هذه الوضعية، يكون من الصعب ضبط الاعتمادات المفتوحة والملتزم بها، والمؤداة والباقي أداؤه، وكذا تطور نسب صرفها.

➢ التقدير غير الدقيق لتكاليف المشاريع أثر سلبا على تنفيذ عدة برامج واتفاقيات

إن حصر الغلاف المالي للمشاريع المضمنة بالبرامج والاتفاقيات تم دون الاستناد إلى معايير موضوعية ومضبوطة، خاصة منها ما يتعلق بنتائج الدراسات التقنية والتي لم يتم إنجازها بالنسبة لمعظم المشاريع. وقد ترتب عن ذلك عدم تناسب الكلفة التقديرية المحددة لهذه المشاريع مع الأغلفة المالية المخصصة لها، مما أدى إلى تعثر المشاريع المعنية سواء لعدم التمكن من الشروع في أشغالها أو لتوقف الأشغال بعد الشروع فيها لعدم كفاية الاعتمادات المالية، كما هو الشأن بالنسبة لبعض مشاريع برنامج إعادة تهيئة المجال الحضري والاقتصادي لمدينة تطوان 2014-2018 واتفاقية التأهيل الحضري لجماعة إيموزار كندر.

وإذا كان الشركاء قد نجحوا، في بعض الحالات، في تجاوز وضعية التعثر عبر الرفع من المساهمات المالية المتفق عليها مبدئيا مع باقي الشركاء أو البحث عن مصادر تمويل جديدة كما هو الشأن بالنسبة لمشاريع برنامج التنمية الحضرية لأكادير، فإنه تم اللجوء في حالات أخرى إلى التخلي عن إنجاز المشروع أو تقليص حجمه أو إنجازه وفق خصائص تقنية ومحتوى مخالف للتصور الأولي (الملعب الرياضي والمسبح البلدي لجماعة إيموزار كندر) أو توقيف الأشغال في انتظار إيجاد الحلول الكفيلة باستئنافها (الملعب الكبير لتطوان على سبيل المثال).

➢ **تشطير الأشغال بين عدة شركاء وتنسيقها غير المحكم يحول دون التنفيذ الأمثل لها**

لا تضع البرامج والاتفاقيات جدولة زمنية خاصة بجميع المشاريع المزمع تنفيذها، وذلك من أجل تنظيم عمليات الشروع في الأشغال وتسلسلها، ولا سيما تلك التي يكون تنفيذها منوطا بعدة فاعلين، وذلك لتفادي التعثر الذي قد يطرأ على بعض المشاريع التي يبقى استكمالها مرهونا بتنفيذ أشغال تكون من اختصاص أجهزة أخرى.

وقد تبين أنه من بين أسباب تأخر تنفيذ أشغال بعض المشاريع (على غرار تهيئة الطريق الجهوية 507 في إطار برنامج التنمية المجالية لإقليم الحسيمة)، ما يرجع إلى التداخل الميداني الذي يقع بين بعض الأطراف، حيث أن الأشغال المتعلقة بالطرق تقتضي إزالة العوارض المتمثلة في شبكات الماء والتطهير والكهرباء والاتصالات. كما أن هناك حالات تعرف تأخرا بسبب وجود فوارق زمنية في تدخلات مختلف الأجهزة والتي تخضع لاعتبارات خاصة وتتحكم فيها إكراهات تعبئة الموارد المالية والبرمجة السنوية على مستوى كل جهاز.

➢ **تأخر في توفير العقارات وتصفية وضعيتها القانونية**

تم إدراج بعض المشاريع في برامج التنمية الترابية المندمجة دون تحديد وعاء عقاري يحتضنها، مما تسبب في تأخر مهم في انطلاق الأشغال نظرا لصعوبة اختيار الموقع المناسب للمشاريع المنجزة وكذا نتيجة للإكراهات المسطرية والمالية التي يفرضها تسوية الوضعية العقارية، كما هو الشأن بالنسبة لمشروع بناء محطة طرقية في إطار البرنامج المندمج لتأهيل مدينة أزيلال برسم 2015-2018، ومشروع تهيئة ضفة وادي بوفكران في إطار التأهيل الحضري المندمج لمدينة مكناس.

2. الإشراف والتتبع

➢ **تنفيذ برامج واتفاقيات دون تعيين مسؤولين عن إدارة البرامج والاتفاقيات**

عرفت إدارة البرامج واتفاقيات التنمية المندمجة عدة نقائص نتيجة عدم تعيين مسؤولين عن جميع البرامج التي شملتها المهمة (باستثناء تلك المسند تنفيذها لوكالة تنمية ورد الاعتبار لمدينة فاس)، وفقا للأدوار والمهام المنوطة بهم وذلك خلافا لمقتضيات المادة 39 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية. ومن المفترض أن يعهد إلى هؤلاء المسؤولين عن البرامج بتتبع تنفيذها وقياس أهداف ومؤشرات الأداء المرتبطة بها.

كما لم يتم على مستوى برامج التنمية الترابية المندمجة وضع منظومة جمع المعلومات ولوحات القيادة الكفيلة بتحديد وقياس مدى إنجاز الأهداف المسطرة وتحديد آليات تدبير المخاطر والافتحاص الداخلي المرتبطة بتنزيل البرامج والإشراف عليها، والمنصوص عليها بمنشور رئيس الحكومة المتعلق بدور ومهام مسؤول البرنامج (رقم 2021/09 بتاريخ 15 أبريل 2021).

نتيجة لذلك، فعمل هيئات الحكامة الموضوعة للإشراف وتتبع تنفيذ الاتفاقيات-البرامج يكون غير فعال بسبب غياب وحدة إدارية أو تعيين مسؤول مكلف بالإشراف على البرنامج وتتبع تنفيذه، والذي يجب أن يسهر على تحديد الأهداف المراد بلوغها ووضع مؤشرات التتبع والإنجاز والتقييم للمشاريع المبرمجة، والبرمجة الميزانياتية لأنشطة البرنامج، وكذا التتبع التقني لتقدم الدراسات والأشغال وآجال إنجازها، وتحديد الإكراهات وإدارة المخاطر المرتبطة بإنجاز المشاريع.

➢ **اللجان الدائمة على مستوى العمالات والأقاليم غير مفعلة**

تضمنت دورية وزير الداخلية حول تتبع تنفيذ اتفاقيات التنمية الترابية (عدد D11884 بتاريخ 17 دجنبر 2010) مقتضيات تلزم بإحداث لجنة دائمة على مستوى العمالات والأقاليم لتتبع وتنفيذ اتفاقيات ومشاريع التنمية الترابية تعقد اجتماعاتها مرة واحدة كل شهرين على الأقل تحت رئاسة السادة العمال، وتضم في عضويتها كل من له صلة بتنفيذ الاتفاقية أو إنجاز المشروع، على أن توثق أعمالها في محاضر تعكس مراحل تقدم المشروع والصعوبات التي تعترضه، وتوجه نسخة منه إلى المديرية العامة للجماعات الترابية.

إلا أن الزيارات الميدانية للعمالات والأقاليم أبانت عدم استمرار هذه اللجان الدائمة ذات الاختصاص الأفقي، على مستوى بعض الجهات، في القيام بأدوارها عبر عقد الاجتماعات الدورية وتوجيه محاضر للمصالح المركزية لوزارة الداخلية، إذ يتم، حاليا، الاكتفاء بلجان حكامة عن كل برنامج، تعقد اجتماعاتها، في غالب الأحيان، بشكل غير منتظم.

➢ **التنصيص على تأسيس هيئات حكامة دون تحديد دورية انعقاد اجتماعاتها وتوثيق مخرجاتها**

تنص البرامج والاتفاقيات على إحداث لجان للتتبع والتنسيق تتكون من ممثلي الأطراف المتعاقدة، بالإضافة إلى كل طرف آخر يمكن أن تكون هناك ضرورة لإشراكه، وتعقد اجتماعات دورية وكلما دعت الضرورة لذلك، دون أن تحدد دورية هذه الاجتماعات بشكل دقيق كما لا تشير إلى ضرورة توثيق مخرجاتها عبر مسك محاضر الاجتماعات. وفي ما يخص جهة فاس مكناس على سبيل المثال، فإن هيئات حكامة اتفاقيات التأهيل الحضري لجماعات ميسور وأوطاط الحاج وإيموزار مرموشة 2008-2010، والتأهيل الحضري للجماعات التابعة لإقليم تاونات 2010-2014، والتأهيل الحضري لجماعات الحاجب وعين تاوجدات وسبع عيون وأكوراي 2015-2018، لم تعقد اجتماعاتها أو أن الاجتماعات التي تم التصريح بأنها انعقدت لم يتم توثيق أشغالها ومخرجاتها في محاضر رسمية، تتضمن القرارات المتخذة بشأن سير مكونات البرامج، ومشاركتها مع لجان القيادة، إن وجدت. ينضاف إلى هذا تسجيل ضعف على مستوى عمل أجهزة الحكامة من ناحية مركزة المستندات والبيانات حول مختلف البرامج والمشاريع.

3. استغلال المنشآت وتحقيق الأثر والأهداف

➢ **أثر ومؤشرات البرامج والاتفاقيات التنموية لا يتم تقييمها وقياسها**

سجلت المجالس الجهوية للحسابات غيابا بنيويا لتفعيل آليات تقييم الأثر وقياس مؤشرات الأهداف المراد تحقيقها بواسطة برامج واتفاقيات التنمية الترابية المندمجة، إذ أن المقاربة المعتمدة في تقييم مدى تحقق الأهداف أصبحت متجاوزة لكونها ترتبط أساسا بمدى تعبئة وصرف الاعتمادات المالية وبنسبة التنفيذ المادي لمكونات البرامج والاتفاقيات، دون أن تشمل مؤشرات الأداء والتشغيل التي تمكن من قياس مدى بلوغ الأهداف التنموية المخطط لها ومدى انعكاسها على الفئات المستهدفة.

ورغم أن برامج محددة، كما هو الشأن بالنسبة لبرنامج المنطقة الصناعية أكروبوليس بمكناس، والتي، بالنظر لطبيعتها، حددت مؤشرات قابلة للقياس ووفق إطار زمني محدد، فقد تعذر على الأطراف المعنية الإدلاء بمعطيات تمكن من قياس واحتساب معدل تحقق الأهداف المحددة سلفا.

➢ **غياب تصور قبلي لطرق تدبير المشاريع حال دون الشروع في استغلالها**

إن عدم صياغة تصور أولي لطرق تدبير المشاريع أثناء صياغة الاتفاقية، نتج عنه تأخر في إيجاد الصيغ الملائمة لاستغلال المشاريع المنجزة في إطار البرامج والاتفاقيات التنموية، مما أعاق الاستجابة إلى الحاجيات المعبر عنها ويطرح إشكاليات وأعباء للمدبرين العموميين كان من الممكن تفاديها عبر مقاربة استباقية تقتضي اتخاذ قرارات وعقد شراكات قبل انتهاء الأشغال المتعلقة بالمشاريع التنموية.

وتعزى العوائق التي تعرفها عمليات الشروع في الاستغلال إلى عدم التخطيط المسبق للجهة المكلفة بتجهيزها وتشغيلها وصيانتها، أو إلى عدم إبرام الاتفاقيات الخاصة المتعلقة بها حسب ما يتم التنصيص عليه في بعض البرامج والاتفاقيات. ويتعلق الأمر على سبيل المثال ببرنامج التنمية المندمجة والمتوازنة لطنجة الكبرى 2013-2017، وبرنامج ترميم ورد الاعتبار للمآثر التاريخية بمدينة فاس.

➢ **تأخر تسليم منشآت ومرافق عمومية للأطراف ذات الاختصاص أو استغلالها دون إنجاز محاضر للتخلي**

سجلت المجالس الجهوية للحسابات تأخر عمليات تسليم مجموعة من المرافق والمنشآت المنجزة للجهات ذات الاختصاص أو الموكل إليها تدبيرها، مما يؤخر عمليات الاستغلال ويحول دون الاستفادة من الضمانات التعاقدية، كما هو الشأن بالنسبة للمستشفى الإقليمي للحسيمة المنجز في إطار برنامج الحسيمة منارة المتوسط بتكلفة إجمالية تصل إلى 615,94 مليون درهم، والذي تم الانتهاء من جميع الأشغال الكبرى والأشغال النهائية وتجهيزه بالآليات والعتاد الطبي والتقني والمكتبي دون أن يتم افتتاحه بعد (إلى حدود 31 أكتوبر 2023)، وكذا بالنسبة لمشاريع أنجزت من طرف وكالة تنمية أقاليم الشمال ومصالح عمالة طنجة-أصيلة دون أن يتم تسليمها لجماعة طنجة، ويتعلق الأمر بما مجموعه 68 ملعبا للقرب بتكلفة إجمالية تصل إلى 87,10 مليون درهم، و22 سوقا للقرب تدبر من طرف الجمعيات والسلطة المحلية بتكلفة إجمالية تصل إلى 271,60 مليون درهم، و16 مركزا سوسيوثقافيا مدبرة من طرف الجمعيات بتكلفة تصل إلى 191,53 مليون درهم، و06 قاعات مغطاة تدبر من طرف الوزارة الوصية بتكلفة إجمالية تصل إلى 177,20 مليون درهم.

كما أن عددا من المرافق يتم الشروع في استغلالها من طرف الجهات ذات الصلة دون إنجاز محاضر تسليم رسمية مع الجهة التي أشرفت على تنفيذ الأشغال، خاصة عندما يتعلق الأمر بمرافق جماعية تستوجب الحصول على مختلف التصاميم (كتصميم جرد المنشآت المنفذة) التي تمكن من القيام بالعمليات التشغيلية وعمليات الإصلاح والصيانة، كما هو الشأن بالنسبة لمشاريع محور الإنارة العمومية المنجزة في إطار اتفاقية التهيئة الحضرية الشاملة لجماعة إفران.

➢ **استغلال مخرجات البرامج والاتفاقيات يحتاج إلى توفير اعتمادات مالية كافية تضمن استدامتها**

ترتب عن عدم الأخذ في الاعتبار الشروط التي تضمن استدامة المشاريع من الناحية المالية أثناء صياغة البرامج والاتفاقيات عدم قدرة بعض الأطراف المكلفة باستغلال المرافق والمشاريع المنجزة على الوفاء بالالتزامات المالية الناتجة عن تدبيرها من ناحية التشغيل والصيانة. فعلى سبيل المثال، تم إنجاز مجموعة من مشاريع التهيئة الحضرية نتيجة التوسع العمراني لجماعة طنجة في إطار برنامج التنمية المندمجة، مما أدى إلى ارتفاع نفقات الاستغلال والصيانة والاستهلاك المرتبطة بهذه المرافق بعد تسليمها لجماعة طنجة، والتي لا تتوفر على الموارد الكافية لتغطية نفقات تسييرها وصيانتها، إذ انتقلت الفاتورة الطاقية للإنارة العمومية من 56,88 مليون درهم سنة 2015 إلى 90,04 مليون درهم سنة 2019 كما ارتفعت نفقات صيانة شبكة الإنارة العمومية من حوالي 10 ملايين درهم سنة 2011 إلى 17 مليون درهم سنة 2018.

تأسيسا على ما سبق، وأخذا في الاعتبار الاقتراحات الواردة في جواب السيد وزير الداخلية، فإن المجلس الأعلى للحسابات يوصي وزارة الداخلية، مركزيا وترابيا، بما يلي:

- **الحرص على ضمان التقائية وانسجام برامج واتفاقيات التنمية الترابية المندمجة، من خلال الأخذ في الاعتبار التوجهات الاستراتيجية للسياسة العمومية لإعداد التراب، وباقي وثائق التعمير، وكذا برامج الدولة والاستراتيجيات القطاعية وباقي وثائق التخطيط الترابي للجماعات الترابية، قصد تحقيق تدخلات مندمجة ومتكاملة وتفادي ازدواجية البرامج المشاريع؛**

- **إعداد جيل جديد من الاتفاقيات-البرامج تحدد بكيفية دقيقة، آليات وأجهزة الحكامة ومواكبة التنفيذ وكيفية اشتغالها وبنيتها التمويلية والوضعية القانونية للأوعية العقارية؛**

- **توخي الدقة في تشخيص الاحتياجات الترابية خلال مرحلة الإعداد عبر الاعتماد على المعطيات المحينة والبيانات الإحصائية المتوفرة لدى مختلف القطاعات والهيئات الرسمية، وذلك بناء على نظام معلوماتي ترابي يتم تحيينه بشكل منتظم، مع التركيز على الأولويات وتجويد آليات الاستهداف عوض المقاربة الكمية التي قد تؤدي إلى تشتيت الجهود والاعتمادات المالية دون تحقيق الأثر المرجو؛**

- **وضع لوحة قيادة استشرافية لكل برنامج، تنبني على نظام معلوماتي متكامل يتضمن أهدافا واضحة ومؤشرات قابلة للقياس وموثوقة، وتحليل أي فارق حاصل بين المؤشرات المستهدفة والمؤشرات المتحققة، مع تعيين مسؤولين مكلفين بالإشراف على تنفيذ البرامج وقيادة وتتبع تنفيذها، في إطار وحدة إدارية مختصة؛**

- **ضبط الالتزامات المالية وغير المالية للأطراف المعنية ببرامج واتفاقيات التنمية الترابية من خلال التحقق القبلي من القدرة التمويلية للشركاء ومن تقييدها ضمن حساباتهم وميزانياتهم، مع الحرص على التوفير المسبق للأوعية العقارية المحتضنة للمشاريع وتحديد الجدولة الزمنية لتنفيذ الأشغال بشكل دقيق وواقعي؛**

- **تفعيل أدوار اللجان الدائمة على مستوى العمالات والأقاليم لتتبع وتنفيذ اتفاقيات ومشاريع التنمية وتوجيه محاضرها للمصالح المركزية لوزارة الداخلية، بشكل يعكس مراحل تقدم المشروع والصعوبات التي تعترضه؛**

- **الحرص على التكوين المستمر للموارد البشرية المكلفة بتدبير المشاريع؛**

- **الحرص على استغلال المشاريع مباشرة بعد إنجازها وتسلمها، عبر صياغة نموذج تدبيري لها مسبقا عند مرحلة التخطيط، مع السهر، عند الاقتضاء، على برمجة اعتمادات مالية تخصص لتشغيلها وصيانتها؛**
- **تعزيز المنظومة القانونية بشأن مسطرة إعداد وتنفيذ وتقييم برامج واتفاقيات التنمية الترابية المندمجة، خاصة تلك الموجودة على مستوى العمالات والأقاليم.**

شركات التنمية المحلية:
نمط واعد للتدبير، في حاجة إلى مزيد من الضبط والترشيد والمواكبة

نصت القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية على إمكانية إحداث شركات التنمية المحلية وشركات التنمية وشركات التنمية الجهوية، وذلك بمبادرة من، على التوالي، الجماعات، والعمالات والأقاليم، والجهات (يشار في ما بعد لهذه الأصناف الثلاثة من الشركات بشركات التنمية المحلية).

وتشكل هذه الشركات أداة لتحديث وتطوير أداء الجماعات الترابية، ذلك أنها توفر إطارا مؤسساتيا متجانسا ومتكاملا، بين إدارة ممركزة وجهوية، يتماشى وتوجهات النموذج التنموي الجديد ذات الصلة. كما يرتكز هذا النمط على شراكة موسعة، بنيوية وعضوية وتعاقدية، بين القطاعين العام والخاص، تفضي إلى هيكل ملائم لتضافر وتوحيد الجهود من أجل تمويل وتدبير أمثل للشأن المحلي. الأمر الذي يجعلها تمتلك مقومات الفعالية والنجاعة لتحقيق الأهداف المتوخاة، ويتيح مرونة وانسيابية أكبر ويفضي إلى حكامة مندمجة ومستدامة للمرافق والتجهيزات على المديين المتوسط والبعيد. كما تساهم هذه الآلية في احتضان وإفراز شركات مواطنة وكفاءات مرجعية ووازنة على المستويين الجهوي والوطني.

وتتولى هذه الشركات تدبير أنشطة اقتصادية تقع ضمن مجالات اختصاص الجماعة الترابية (بما في ذلك مؤسسات التعاون أو مجموعات الجماعات الترابية في بعض الحالات). وتمتلك الجماعات الترابية المؤسسة نسبة لا تقل عن 34% من رأسمال الشركات المذكورة.

في سنة 2022، ضمت محفظة الجماعات الترابية 42 شركة موزعة بين سبع (7) شركات تنمية جهوية و30 شركة تنمية محلية وخمس (5) شركات تنمية. أما إجمالي رأسمال هذه الشركات فناهز مبلغ 5,89 مليار درهم، 99% منه مملوك لأجهزة عمومية، تشكل فيها حصة الجماعات الترابية حوالي 55%. وتتمركز 23 شركة من أصل 42 في جهتي الدار البيضاء - سطات والرباط - سلا - القنيطرة، بمجموع رأسمال ناهز 97% من إجمالي الرأسمال على المستوى الوطني. وتنشط هذه الشركات أساسا في مجال التأهيل الحضري (21% من مجموع الشركات) ثم في مجالات النقل الحضري وتدبير المرائب وباحات الوقوف وكذا تدبير المحطات الطرقية (10% عن كل مجال من هاته المجالات الثلاثة).

ويظل بلوغ أهداف إحداث شركات التنمية المحلية رهينا بتنزيل مدروس ومتزن لخيار التدبير عبر هذا النمط، بناءً على دراسات متعددة الأبعاد (قانونية ومالية واقتصادية وتقنية)، مع تقدير واقعي لمختلف المخاطر ذات الصلة.

وفي هذا الإطار، انصبت هذه المهمة الموضوعاتية التي أنجزتها المجالس الجهوية للحسابات، التي تقع ضمن مجال اختصاصها الترابي شركات للتنمية المحلية، على الحصيلة المؤسساتية والإنجازات المرتبطة بها، بالإضافة إلى حكامتها ومستوى تحقيق الأهداف التي أحدثت من أجلها.

أولا. الحصيلة المؤسساتية

سجل عدد شركات التنمية المحلية تطورا ملحوظا خلال الفترة الممتدة بين سنتي 2017 و2022، حيث عرفت إحداث 26 شركة، لينتقل عددها الإجمالي من 16 إلى 42 شركة. بيد أنه لم تتم مواكبة هذا التزايد بالشروط اللازمة لضمان تحقيق الأهداف المتوخاة.

1. إحداث الشركات وتسييرها: عملية تستوجب الضبط

يرتكز نمط التدبير عن طريق شركة التنمية المحلية على إشراك الرساميل الخاصة في التنمية الترابية من خلال شراكة بين النموذجين العمومي والخاص مع تدبير اعتيادي يخضع للقانون الخاص، ويتيح مرونة في اتخاذ القرار. إلا أن الحصيلة المسجلة لم ترق لمستوى الانتظارات بسبب عدم توظيف جميع مزايا هذا النوع من التدبير، ولاسيما قدرته على جذب المستثمرين الخواص.

➢ إنشاء شركة للتنمية يتطلب الاستناد إلى دراسات جدوى قبلية محكمة

تلجأ الجماعات الترابية إلى إحداث شركات للتنمية المحلية لتجاوز محدودية أداء بعض أنشطتها وتجويد الخدمات المقدمة للمرتفقين. بيد أن ذلك يتم في غياب رؤية استراتيجية أو دراسة مقارنة تبين مزايا وفعالية هذا النموذج بالنظر إلى كلفته وجودة الخدمات مقارنة بباقي الأنماط، حيث إن 90% من شركات التنمية المحلية تم إحداثها في

غياب دراسات تسمح بالتحديد العلمي والمنهجي للمكونات الرئيسية لهذه الشركات من قبيل الرأسمال، والمداخيل المرتقبة المتأتية من نشاطها والمصاريف المحتملة، والعقار اللازم اقتناؤه عند الاقتضاء، مع تحديد عتبة التوازن المالي وآليات الحفاظ عليه، ومراعاة مقومات الاستمرارية والاستدامة.

➢ 21% فقط من شركات التنمية المحلية تمارس نشاطها بصفة اعتيادية

تشكل شركات التنمية المحلية حديثة النشأة (أقل من خمس سنوات) حوالي 62% من إجمالي هذه الشركات. وبحكم حداثتها، لم تبلغ بعد مرحلة النضج في ممارسة الأنشطة الموكولة لها.

من جهة أخرى، تواجه عشر شركات صعوبات هيكلية تحول دون الشروع في عمليات الاستغلال أو الحفاظ على استمرارية نشاطها، حيث عرفت توقفا كليا أو جزئيا عن ممارسة أنشطتها الاقتصادية، إذ إن مدة التوقف تراوحت بين أربع سنوات و30 سنة. وبالنظر إلى عدد الشركات في طور النمو وتلك المتوقف نشاطها، كليا أو جزئيا، لا يتجاوز عدد الشركات التي بلغت مرحلة النضج، أي تلك التي تمارس نشاطها الاعتيادي منذ أزيد من خمس سنوات دون عائق يُذكر، تسع (9) شركات، أي حوالي 21% من إجمالي شركات التنمية المحلية.

وقد أدى هذا الوضع إلى تراكم خسائر هذه الشركات، وإلى الحاجة أحيانا إلى ضخ أموال إضافية، بلغت بالنسبة لإحدى الشركات المتوقفة (شركة "فياسيت" لتدبير المناطق الصناعية) ما مجموعه 19 مليون درهم، واستهلاك رأسمالها، في غياب أية تدابير وقائية أو، إن اقتضى الأمر، تصحيحية من خلال تصفيتها، حيث تم حل شركة واحدة فقط (شركة سطات للتهيئة) من أصل عشر شركات متوقفة. وتحتم هذه الوضعية إعادة هيكلة الشركات المتعثرة أو، عند الاقتضاء، تصفيتها بناء على برنامج محكم.

➢ مخاطر قد تؤثر على ديمومة واستمرارية الشركات

من بين أهداف إنشاء شركة للتنمية المحلية على المديين المتوسط والبعيد، تجاوز الإكراهات الزمنية والمجالية المرتبطة بالمدة الانتدابية والعملية الانتخابية. غير أن استمرارية هذه الشركات تبقى خاضعة للسلطة التقديرية للمجالس المتعاقبة، التي قد تغير توجهاتها وقناعاتها بشأن التعامل مع الشركات المحدثة في غياب أي معايير أو أسس موضوعية، الأمر الذي قد تنتج عنه صعوبات في استمرار نشاط الشركة.

ورغم أن شركة واحدة فقط، من أصل 42 شركة محدثة، تم تجميد نشاطها من طرف أحد المجالس التداولية، على مستوى جهة الرباط سلا-القنيطرة، لمدة تناهز العشر سنوات، فإن شركات التنمية المحلية الأخرى ليست بمنأى عن هذه المخاطر.

➢ ضمان الاستقلالية المالية والحد من الارتباط بميزانية الجماعات رهينان بمنح المسيرين هوامش كافية لتنمية موارد الشركات

تتولى شركات التنمية المحلية تدبير أنشطة محددة من حيث الغرض والمجال الترابي والإطار الزمني، مما لا يتيح لها اتخاذ مبادرات حرة لتنمية مواردها من خلال توسيع نطاق أنشطتها والبحث عن موارد إضافية، الأمر الذي يجعلها معتمدة بشكل كبير على منح الجماعة الترابية لتحقيق توازنها المالي، كما هو الحال مثلا بالنسبة لشركة أسواق كيسر سابقا وشركة النقل العمومي بخريبكة وشركة الدار البيضاء للتراث وشركة الرباط تراموای وشركة مرافق بركان.

علاوة على ذلك، قد يؤدي تعثر تنفيذ الاتفاقية المبرمة مع الجماعة الترابية إلى التوقف الكلي أو الجزئي لنشاط الشركة.

➢ الحرص على ترشيد إنشاء شركات التنمية في المجال الترابي

بالرغم من أن القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية تسمح بلجوء أي جماعة ترابية غير مساهمة إلى خدمات شركات متواجدة مسبقا، بتفعيل آلية التدبير المفوض أو الإشراف المنتدب أو عقود الشراكة، فقد لوحظ عدم استفادة أغلب الجماعات الترابية من هذه الإمكانية. وهكذا عادة ما تلجأ الجماعات الترابية لإحداث شركات جديدة لتكليفها بنشاط معين، رغم وجود شركات أخرى على صعيد الجهة تهتم بتدبير أنشطة مماثلة، مما يؤدي إلى تواجد شركات ذات اختصاص ومجال متداخلين وتجزيء الحصة السوقية المخصصة لكل شركة.

فعلى مستوى جهة الدار البيضاء – سطات مثلا، لوحظ إحداث ست شركات تنشط جميعها في مجال الإشراف المنتدب على الأشغال، مع تسجيل تداخلات في ما بينها.

➢ ضعف في استقطاب خبرة ورأسمال القطاع الخاص

لا تكاد مساهمة الخواص في مجموع رساميل شركات التنمية المحلية تتجاوز نسبة 1%. كما أن عدد الشركات ذات المساهمة المختلطة، برأسمال عام وخاص، يقتصر على ثمان (8) شركات فقط من أصل 42 أي ما نسبته 19% فقط من مجموع الشركات. كما أن نسبة مساهمة القطاع الخاص في رساميل الشركات ذات المساهمة المختلطة تتراوح ما بين 49% (شركة أنوار مارتيل وشركة فاس للمرائب) و0,4% (شركة الدار البيضاء للنقل).

ويعزى هذا الوضع إلى غياب مبادرات ملموسة لاستقطاب المستثمرين الخواص وكسب ثقتهم، ولا سيما القيام بدراسات قبلية تشمل الجوانب المالية للشركة المزمع إنشاؤها، وتثبت مردوديتها على المديين المتوسط والبعيد، وكذا غياب أية تدابير رامية إلى اللجوء إلى مساطر الإسناد من قبيل طلب العروض أو الحوار التنافسي أو التفاوض.

➢ ضرورة ملاءمة رأسمال الشركات مع حاجياتها الفعلية

في ظل ندرة مصادر التمويل العمومي مع ما يستلزمه ذلك من ضرورة ترشيد وعقلنة التدبير، تم إنشاء شركات برساميل مرتفعة مقارنة بحاجياتها الاستثمارية اللازمة لتكوين أصولها الثابتة، خصوصا أن هذه الشركات ذات صبغة خدماتية ولا تحتاج إلى مجهودات استثمارية مهمة مقارنة مع شركات الأشغال أو الصناعة.

وفي هذا الصدد، تم إحداث سبع شركات برأسمال يفوق أحيانا 12 مرة حاجياتها من الأصول الثابتة (actif immobilisé). وقد أدى ذلك إلى استهلاك رأسمال أربع شركات منها لتغطية الخسائر المتراكمة الناتجة عن التوقف أو ضعف النشاط.

➢ شركات في حاجة لإرساء قواعد التدبير القائمة على النتائج والمردودية المالية والاقتصادية

تشكل الربحية والمردودية، على المديين المتوسط والبعيد، شرطين مفصليين لجذب المستثمرين الخواص. إلا أن 5% فقط من الشركات استطاعت تحقيق مردودية على الرأسمال المستثمر (TRI) أو أنها في طريق تحقيقها.

وقد تمكنت شركة واحدة فقط من تحقيق معدل مردودية للرأسمال المستثمر (TRI) بلغ 13%، غير أن هذا الإنجاز يشكل استثناء يجب تثمينه وتعميمه كممارسة فضلى.

وعلى مستوى الأمد القصير، ورغم تمكن خمس شركات من تحقيق أرباح سنوية، فإن الأمر لا يعزى إلى نتيجة الاستغلال وإنما يعود إلى تسجيل إيرادات مالية.

ومن ناحية أخرى، تعاني 5 شركات، دون احتساب تلك المتوقفة عن النشاط، من وضعية مالية هشة تستوجب برنامجا عاجلا للإجراءات التصحيحية.

2. ضرورة تحسين الإطار المؤسساتي لشركات التنمية المحلية

في ظل عدم كفاية النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بإحداث شركات التنمية المحلية، لا سيما في ما يتعلق بإحداث شركة للتنمية المحلية برأسمال مشترك بين المستويات الترابية الثلاث، أو في ما يخص الممتلكات المرصودة أو المنشأة خلال فترة التدبير عن طريق شركة التنمية المحلية (خلافا لما هو معمول به بالنسبة للتدبير المفوض)، يحظى المساهمون والأطراف المتدخلة بصلاحيات واسعة وحرية أكبر في ما يخص اعتماد النظام الأساسي، بشكل يستجيب للانتظارات ويراعي الإكراهات والخصوصيات، وذلك من أجل ضبط وتحكم أكبر في المخاطر ذات الصلة. غير أنه لوحظ أن أكثر من 93% من الأنظمة الأساسية تحتاج إلى مراجعتها من عدة جوانب.

➢ أنظمة أساسية غير ملائمة لخصوصيات شركات التنمية المحلية

لم تحدد الأنظمة الأساسية بشكل دقيق بعض خصائص شركات التنمية المحلية، حيث لا تحظى بعض العناصر، كالمساهمين وهياكل الشركة وأصولها وأموالها، ببنود خاصة من أجل مراعاة أولويات وخصوصيات المرفق والتجهيزات العمومية، وضمان حقوق جميع الأطراف.

ولم تتضمن أزيد من 85% من الأنظمة الأساسية (36 من أصل 42) البنود الخاصة المنصوص عليها في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية. فعلى سبيل المثال، تطرقت ثلاثة أنظمة أساسية فقط لمنع شركات التنمية المحلية من المساهمة في شركات أخرى، بينما سمحت ثلاثة أنظمة أساسية أخرى بهذه الإمكانية، خلافا لمقتضيات القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية، في حين لم تتطرق باقي الأنظمة الأساسية لهذه المسألة.

- **ضرورة اتساق وتنسيق جهود الفاعلين العموميين مع الحاجة إلى تضمين البنود التي ترجح سلطة اتخاذ القرار لصالح الجماعات الترابية**

حرص المشرع على أن يكون رأسمال شركات التنمية المحلية بأغلبية عمومية، مع ضمان أن تمتلك الجماعات الترابية الثلث على الأقل، وذلك بغية أن يحظى المساهم العمومي بسلطة اتخاذ القرار. لكن، وفي غياب تفعيل اتفاقيات بين المساهمين تكفل للجماعات الترابية أغلبية حقوق التصويت بما يخدم مصالح الاختصاص أو المرفق المراد تدبيره، فإن أي غياب للتجانس بين الفاعلين المكونين للرأسمال العمومي قد يضعف موقف الجماعة الترابية تجاه المساهمين الخواص.

وفي هذا الإطار، يجب أخذ هذه المخاطر بعين الاعتبار خلال صياغة الأنظمة الأساسية، حتى لا تصبح الجماعة الترابية ممثلة داخل الهيئات التداولية دون أن يكون لها أية سلطة مرجحة في اتخاذ القرار.

- **أولوية تضمين البنود الحمائية لتحصين أصول وأملاك الجماعات الترابية**

تتمتع شركات التنمية المحلية، الخاضعة للقانون الخاص، بخصوصية رأسمالها ذي الأغلبية العمومية، وكذا نشاطها ذي الطبيعة الاقتصادية المندرجة ضمن اختصاصات الجماعات الترابية أو المرتبطة بتدبير مرفق عمومي تابع لها.

إلا أنه لوحظ عدم ترجمة هذه الخصوصية من خلال النظام الأساسي للشركة بما يضمن، على سبيل المثال، استمرارية المرفق العمومي وحماية الأصول والممتلكات العامة، التي تبقى غير قابلة للتفويت أو التصرف بحكم طابعها. كما لم تحرص الجماعات الترابية على تضمين بنود وقائية تقيد تفويت الأصول والأسهم، أو تخضعها لنظام خاص على غرار ما هو معمول به في التدبير المفوض.

- **ضرورة إخضاع الشركات إلى المراقبة المالية للدولة وتحديد وضبط مكوناتها وأجهزتها**

لوحظ غياب تحديد دقيق لبعض مكونات وأجهزة الشركة على مستوى الأنظمة الأساسية، حيث لم تتم الإشارة إلى عدد المتصرفين الأوليين أعضاء مجلس الإدارة ولا تحديد أسمائهم وصفاتهم ولا مدة مهامهم.

في نفس الإطار، لم تتطرق الأنظمة الأساسية إلى تعيين مراقب الدولة، في حالة شركات الدولة. كما لم تحدد نوعية المراقبة المالية المعتمدة من بين المراقبات المنصوص عليها في القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى.

ثانيا. الإنجازات وتحقيق الأهداف

تلجأ الجماعات الترابية لإحداث شركات التنمية المحلية لتوفير حلول مبتكرة في تدبير المرفق العمومي مع تحقيق الاقتصاد والنجاعة. غير أن نسبة محدودة من الشركات (شركتان من أصل 42، أي 5% فقط) تمكنت من بلوغ هذه الأهداف.

1. قصور في التحديد الدقيق للأهداف والمهام المنوطة بالشركة

تهدف الاتفاقيات إلى تحديد الأهداف والنتائج المتوخاة، وربطها بالوسائل المادية المتاحة.

- **نقائص في اتفاقيات الانتداب مع شركات التنمية تستوجب المعالجة**

تلجأ نسبة مهمة من الجماعات الترابية، حوالي 90%، إلى إبرام اتفاقيات انتداب مع شركات التنمية المحلية، من أجل الإشراف على تدبير أو إنجاز مرفق أو مشروع.

بيد أن هذه الاتفاقيات تفتقر إلى مجموعة من البنود أو الالتزامات الأساسية، لاسيما الأهداف المتوخاة والنتائج المنتظرة مع تفصيل مكوناتها وخصائصها وشروط وكيفية بلوغها، وتحديد كلفة المشروع والخدمات موضوع الاتفاقية وأجرة الشركة بما يضمن تناسبها مع النتائج المرجوة. كما لا تتضمن هذه الاتفاقيات مؤشرات الأداء والنجاعة، والجزاءات وتدبير المخاطر والنزاعات وحالات القوة القاهرة، والنظام القانوني للأملاك المنشأة أو المكتسبة خلال الاتفاقية، وكذا آليات وكيفيات مراقبة وتتبع تنفيذ الاتفاقيات.

- **انعدام التوازن والترشيد في بنود اتفاقيات الانتداب**

في ظل غياب أي تصور أو دراسات قبلية حول الخدمات أو المشاريع المراد إنجازها، تمنح الاتفاقيات الانتداب صلاحيات واسعة لشركات التنمية المحلية، بل وتنتدبها في بعض الأحيان للقيام بمهام متنافية لا تحفز على ترشيد النفقات أو تنمية الموارد، ولا حتى تحديث آليات ووسائل التدبير.

كما تمنح هذه الاتفاقيات عادة إلى الشركة عمولة تناسبية تحدد على أساس كلفة المشروع المراد إنجازه، باعتبارها صاحبة مشروع منتدب، مع تكليفها، بموجب نفس الاتفاقيات، بدراسة المشروع وتحديد كلفته. وينشأ عن هذه الوضعية نوع من التضارب، بالنسبة للشركة، بين توفير خدمات وبنيات تحتية ذات جودة وبأقل تكلفة مع ما يترتب عنه من "نقص" في مداخيلها، وبين الرفع من هذه الأخيرة على حساب النجاعة وترشيد استعمال المال العام.

كما لوحظ أن هذه الاتفاقيات تسند مهام الإشراف على مراقبة تنفيذها إلى شركات التنمية نفسها مما لا يمكن من ضمان تقييم موضوعي لمدى تحقيق الأهداف والإنجازات.

◄ الحرص على وضع ضمانات التوازن المالي للعقد وتحديد أجرة ملائمة للشركة

لم يتم تحديد أجرة شركات التنمية المحلية، على مستوى الاتفاقيات، بناء على اعتبارات موضوعية مرتبطة بتحقيق النتائج أو مؤشرات الأداء، ولا على دراسات مالية متعلقة بهامش الربح. كما أن هذه الأجرة تختلف من عقد لآخر بالنسبة لنفس الالتزامات، من حيث طبيعة وحجم الأنشطة.

وعلى سبيل المثال، فقد تراوحت أجرة شركات التنمية المحلية عن قيامها بالإشراف المنتدب على الأشغال بين 2 و10%، في حين أن النسبة المعتمدة، على سبيل المقارنة، بقرار مشترك للوزير المكلف بالتجهيز والوزير المكلف بالاقتصاد والمالية، في مجال الإشراف المنتدب على الأشغال، تتراوح بين 2,5% و3,5%.

◄ مخاطر التعاقد مع مقاولات تابعة للمساهمين الخواص وضرورة ضبطها

تقوم ثلاث شركات، يساهم الخواص في رأسمالها بنسب تتراوح بين 39% و49%، بالتعاقد من الباطن في إطار المناولة مع مقاولات أخرى تابعة للمساهمين الخواص في شركات التنمية المحلية. ورغم أن هذه الاتفاقات مؤطرة بمقتضيات القانون رقم 17.95 المتعلق بشركات المساهمة، التي تخضعها لترخيص مسبق من طرف مجلس الإدارة ومصادقة لاحقة من طرف الجمعية العمومية، فإن هذا النوع من العقود بين شركتين يملك بعض أسهمهما نفس الأشخاص ينتج عنه تعاملات وتحويلات غير متحكم فيها، قد تفضي إلى استعمال أموال الشركة بشكل يتنافى مع مصالحها، لتفضيل المقاولة المناولة وتحويل أرباح مقنعة للمساهم، خصوصا في غياب أسس موضوعية لتحديد ملائم لأجرة الشركة، الأمر الذي قد يفسر الوضعية المالية الهشة لإحدى شركات التنمية المحلية.

◄ تواتر التعاقدات من الباطن لا يساعد على تراكم الخبرات وتجميع المعطيات

يحول اللجوء المتواتر إلى التعاقد من الباطن، الذي قد يشمل كامل التزامات شركات التنمية المحلية، دون تراكم الخبرات والمهارات لديها، حيث يصير دور هذه الشركات، في حالة التعاقد من الباطن، مقتصرا على الوساطة بين الجماعات الترابية (تلقي الطلبيات) والمقاولات المناولة (تسليم الطلبيات).

علاوة على ذلك، لا يمكّن هذا النوع من الممارسات من تجميع المعطيات وتكوين شبكة للمعلومات المتعلقة بالمرافق العمومية، مما يحول دون إفراز وتراكم الخبرات وتأسيس قاعدة للمعطيات، ويجعل الشركة، ومن ورائها الجماعة الترابية، مرتبطين بمقاولات المناولة، مما يؤدي، عند انتهاء مدة العقد، إلى رجوعها إلى نقطة البداية دون اكتساب أي خبرة معتبرة.

2. نقائص قد تؤثر على تحقيق التوازن بين الرفع من الإنجازات وترشيد النفقات

لم يستطع نمط التدبير بواسطة شركات التنمية المحلية تحقيق كافة الأهداف المرجوة من حيث الكم والكيف، بسبب ضعف دراسات الجدوى القبلية أو غيابها. كما أن غياب دور فعال للجماعة الترابية خلال التنفيذ وعدم استجابتها وتفاعلها الآني لتصحيح الوضع ومعالجة المشاكل وتقديم الحلول، لم يسهم في الحد من الآثار السلبية لهذه الوضعية.

◄ تأخير في تنفيذ المشاريع وارتفاع في كلفتها

بلغت مساهمة الأجهزة العمومية في رأسمال هذه الشركات حوالي 5 ملايير درهم، مع تعبئة موارد سنوية إضافية ناهزت 562 مليون درهم. غير أن هذه الشركات لم تحقق كامل الأهداف المتوخاة ولا القيمة المضافة المتوقعة. ويتجلى ذلك من خلال تجاوز آجال تنفيذ المشاريع المسندة إليها مع ارتفاع كلفتها أحيانا، بنسب قد تفوق 30%، ودون تجاوز المشاكل البنيوية المرصودة قبل إحداثها.

وبصفة عامة، عرف إنجاز المشاريع تأخرا يتراوح بين سنة واحدة وسبع سنوات. ويعزى هذا الوضع إلى غياب ضبط للآجال وللكلفة التعاقدية، وعدم وفاء الجماعات الترابية بالتزاماتها في مجال الرخص الإدارية والتمويل

وتوفير العقار، وهو ما قد يفضي بالنتيجة إلى ارتفاع تكاليف المشاريع بشكل غير متحكم فيه، خصوصا في ظل غياب تتبع فعال مقرون بمؤشرات النجاعة.

- **إرساء مقاربة متعددة الأبعاد لتجاوز المشاكل البنيوية التي تعيق تدبير بعض المرافق والتجهيزات والطلبيات العمومية**

بالرغم من المزايا التي يوفرها نمط التدبير بواسطة شركات التنمية المحلية، فإن استمرار بعض المشاكل البنيوية التي كانت، ومازالت، تعيق تدبير بعض المرافق والتجهيزات والطلبيات العمومية والتي تتجاوز صلاحيات الشركة حد من الاستفادة من هذه المزايا.

ويتعلق الأمر أساسا ببعض الممارسات الشائعة في بعض القطاعات كالوكلاء على مستوى أسواق الجملة، والمستودعات السرية، والحراس المرخصين وغير المرخصين العاملين في مجال ركن السيارات وتدبير المرائب، وكذا الممارسات غير المعلنة في قطاعات النقل ومحطاته والأسواق والمجازر كالذبح والنقل وبيع الخضر والفواكه بطرق غير مرخصة، بالإضافة إلى الصعوبات والإكراهات الاجتماعية أحيانا لإرساء النظام وضبط الأمن وتحرير الملك العمومي والإشكاليات المرتبطة بتوفير العقار خصوصا في المدن الكبرى.

ثالثا. حكامة شركات التنمية المحلية

باعتماد نمط التدبير عن طريق شركة التنمية المحلية، تكتسب الجماعة الترابية صفة مساهم ومنتدب ومتصرف (عند الاقتضاء)، وذلك حسب نسبة الأسهم (حقوق التصويت) واتفاقية الانتداب لتحديد نطاق ومدى الدور المنوط بالجماعة الترابية. ونتيجة لذلك، تنتقل هذه الأخيرة من تدبير مرتكز على الوسائل والمساطر، إلى تدبير مبني على النتائج والأهداف.

- **ضرورة مواكبة الجماعات الترابية وتأهيل مواردها البشرية قصد تمكينها من أداء أدوارها داخل شركات التنمية**

تتجسد ضرورة المواكبة على عدة مستويات:

- يتطلب اعتماد نمط التدبير عن طريق شركة التنمية المحلية من الجماعة الترابية التحول من التدبير العملياتي وتدبير الطلبيات، إلى تدبير استراتيجي ومالي يروم تحديد الأهداف الآنية والمتوسطة المدى وتتبع بلوغها. غير أن الجماعات الترابية لم تكتسب بعد الدور الجديد المنوط بها، خصوصا أن 118 مساهمة في شركات التنمية المحلية، من أصل 145 مساهمة، لا تضمن للجماعة الترابية سلطة مرجحة في اتخاذ القرار، وذلك في غياب البنود التكميلية التي تضمن حقوق التصويت.
- هناك حاجة إلى تعزيز دور ممثلي الجماعة الترابية داخل هيئات التداول بالشركات، حيث لا يضطلع ممثلو الجماعات الترابية على النحو المطلوب بالمهام المنوطة بهم في ما يخص تتبع إنجازات شركات التنمية المحلية. حيث لا يقوم هؤلاء الممثلون لدى الشركة بإعداد تقارير دورية من أجل تقديمها لمجلس الجماعة الترابية المعنية وتمكينه من تتبع إنجاز المشاريع المبرمجة. كما لم يطالب الممثلون بتقييم أداء الشركات من خلال فحص العمليات المنجزة والنتائج المحققة، من أجل تقدير الصعوبات والمشاكل المطروحة واقتراح الحلول المناسبة.
- ضرورة تفعيل دور الجماعات الترابية كعضو في جمعيات المساهمين، إذ يقتصر تدخل الجماعات الترابية على حضور دورات المجالس الإدارية، دون تفعيل دورها كمساهم في الشركة. حيث لم تقم بممارسة صلاحياتها القانونية سواء من خلال طلب إدراج مشاريع توصيات في جدول الأعمال، أو عبر حيازة وتدقيق الوثائق المتعلقة بالشركة كالجرد والقوائم التركيبية وتقرير التسيير وتقرير مراقبي الحسابات.
- يستدعي دور الجماعة الترابية كعضو متصرف الترسيخ، حيث رغم احترام الشكليات والمساطر المنظمة لعمل مجلس الإدارة، ظل أداء الجماعات الترابية كعضو محدودا على مستوى تحديد التوجهات الاستراتيجية المتعلقة بنشاط الشركة والسهر على تتبع تنفيذها، والنظر كذلك في كل مسألة تهم حسن سيرها وتسوية أمورها. فضلا عن ذلك، لا تقوم الجماعة الترابية بعمليات المراقبة والتحقق التي تراها مناسبة. ويعزى هذا الأمر، من ناحية، إلى نقص الكفاءات المؤهلة لدى

الجماعات الترابية مع عدم اللجوء إلى تعيين متصرفين مستقلين أكفاء. ومن ناحية أخرى، إلى غياب تمثيلية الجماعة الترابية أو وجود تمثيلية دون التوفر على سلطة اتخاذ القرار.

- الحاجة إلى تفعيل دور الجماعة الترابية باعتبارها "صاحب المشروع"، حيث لم تحرص الجماعات الترابية على إحداث مصالح مختصة أو تكليف موظفين بمهام مراقبة وتتبع كل من المساهمات المالية والاتفاقيات والشراكات المتعلقة بنمط التدبير عبر شركات التنمية المحلية. كما لم تعمد إلى إحداث مصالح إدارية للتتبع والمراقبة، لدى هذه الشركات، تكون تحت تصرف ممثليها. علاوة على ذلك، تكتفي الجماعات الترابية بلجن التتبع المحدثة بناء على اتفاقيات الانتداب، دون العمل على إحداث الآليات اللازمة لتفعيل دورها كصاحب المشروع.

في تعقيبها، أوضحت وزارة الداخلية بأن البرنامج التدبيري والمالي يعتبر وثيقة إلزامية عند دراسة أغلب الملفات المتعلقة بإحداث شركات التنمية المحلية، المعروضة على مسطرة التأشير، مشيرة إلى أن الهدف من هذا البرنامج التدبيري والمالي يبقى هو ضمان استمرارية الشركة في القيام بالمهام الموكولة لها، وذلك بناء على توقعات صادقة وموضوعية لمجمل النفقات والمداخيل.

وأضافت الوزارة، أيضا، بأنها تبقى رهن إشارة الجماعات الترابية الراغبة في إحداث شركات التنمية المحلية سواء عبر عقد اجتماعات مواكبة أو إيفاد مكونين مختصين.

بناء على ما سبق، وأخذا بعين الاعتبار الإجراءات المتخذة من طرف وزارة الداخلية في إطار المواكبة والإشراف كإعداد الدليل المرجعي حول مساطر إحداث شركات التنمية المحلية، وتقديم نموذج للنظام الأساسي ولاتفاقية الانتداب، توصي المجالس الجهوية للحسابات وزارة الداخلية بحث الجماعات الترابية على ما يلي:

<u>بخصوص شركات التنمية المحلية</u>

- **التأكد من جدوى إحداث شركات التنمية المحلية من خلال دراسات مالية واقتصادية ودراسات مقارنة مع باقي أنماط التدبير (التدبير المباشر، التدبير المفوض، مؤسسات التعاون...)، وعبر تحديد الحاجيات على المدى البعيد، مع الأخذ بعين الاعتبار الوسائل والإمكانيات المتاحة؛**
- **ضبط ومراجعة الأنظمة الأساسية لضمان توفر الجماعة الترابية على سلطة مرجحة لاتخاذ القرار بالشركة، وملاءمتها لخصوصية المرفق العمومي ومقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات؛**
- **الحرص على التحديد المسبق لنشاط شركات التنمية المحلية التي يتم إحداثها وضبطه في مجالات معينة مع إتاحة الإمكانية للولوج الحر للسوق، متى توفرت فرص الاستثمار فيه، وذلك في حدود ما تسمح به القوانين الجاري بها العمل؛**
- **مواكبة الجماعات الترابية للرفع من أدائها على مستوى الجمعيات العمومية والمجالس الإدارية وصياغة الاتفاقيات وتتبعها؛**
- **مراقبة سلامة الوضعية المالية للشركة من خلال تقوية الاستقلالية التجارية والمالية، والربحية، بشكل يتوافق مع مبادئ وضوابط تدبير المرفق العمومي، والعمل على ترشيد النفقات؛**
- **الإسراع بوضع برنامج محكم يتضمن الإجراءات الضرورية بخصوص الشركات المتوقفة أو الموجودة في وضعية مالية هشة وذلك باعتماد مخططات للإنقاذ أو للتسوية أو للتصفية، حسب الحاجة؛**
- **تبني الممارسات الفضلى وإرساء آليات الحكامة المثلى مع الاستئناس بالميثاق المغربي للممارسات الجيدة لحكامة المؤسسات والمقاولات العمومية.**

<u>بخصوص الاتفاقيات</u>

- **مراجعة الاتفاقيات بما يكفل مراعاتها لمتطلبات الشأن المحلي والتوازن المالي؛**
- **تحديد الأهداف المتوخاة والنتائج المنتظرة مع تفصيل مكوناتها وخصائصها وشروط وكيفية بلوغها؛**
- **اعتماد أجرة ملائمة للشركة مع ربطها بالنتائج ومؤشرات الأداء والنجاعة؛**

- تجنب البنود المتضاربة وتلك التي قد تمس بمصالح الجماعات الترابية المعنية من قبيل تكليف شركة التنمية المحلية بتحديد مبلغ العقد أو الإشراف على المراقبة.

بشأن التتبع والمراقبة

- تعزيز المواكبة والمراقبة الإدارية من خلال ربط تأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بما يخدم الانسجام والالتقائية والتكامل بين شركات التنمية المحلية المحدثة على صعيد الجهة؛
- تفعيل المراقبة المالية للدولة على شركات التنمية المحلية تطبيقا لمقتضيات القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى بما يتناسب مع شكلها وطبيعتها وخصوصياتها.

النقل الحضري وشبه الحضري بواسطة الحافلات:

الحاجة لمراجعة النموذج الاقتصادي والمالي لعقود التدبير المفوض للمرفق ولتأطير محكم لآليات الدعم العمومي

أدت التحولات العمرانية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية التي شهدتها الجماعات الترابية بالمغرب خلال العقود الماضية إلى تعويض نمط التدبير المباشر لشبكات النقل الحضري وشبه الحضري بشكل تدريجي بالتدبير المفوض من خلال الاستعانة بشركات متخصصة من القطاع الخاص في إطار القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العمومية وتماشيا مع التوجهات الاستراتيجية الوطنية للتنقلات الحضرية.

في أواخر سنة 2022، بلغ عدد الفاعلين المفوض إليهم تدبير مرفق النقل الحضري وشبه الحضري بواسطة الحافلات على المستوى الوطني 10 شركات خاصة، تستغل 33 شبكة للنقل بطول 11.000 كلم. وقد حققت هذه الشركات، خلال سنة 2021، رقم معاملات يناهز 1,74 مليار درهم، وبلغ عدد مستخدميها أزيد من 8.710 مستخدما، فيما بلغ عدد المرتفقين الذين استخدموا شبكات النقل الحضري بواسطة الحافلات حوالي 305 مليون شخص.

وقد وضعت السلطات الحكومية خلال العقد الأخير عدة آليات لدعم هذه الشركات، شملت على وجه الخصوص التعويض عن الأسعار التفضيلية المخصصة للمتمدرسين والتعويض عن ارتفاع أسعار الوقود بالسوق الداخلي والدعم المقدم للتخفيف من آثار جائحة كوفيد-19، بالإضافة للمساهمة في الاستثمارات المنجزة في إطار العقود الجديدة للتدبير المفوض.

همت المهمة الرقابية تقييم 14 عقد تدبير مفوض لمرفق النقل الحضري وشبه الحضري بواسطة الحافلات، لاسيما الجوانب المتعلقة باستدامة نظامها الاقتصادي والمالي وكيفيات تدبير وتتبع آليات الدعم العمومي المقدم لشركات النقل المفوض إليها تدبير المرفق بالإضافة إلى حكامة وتدبير هيئات المراقبة.

أولا. السياق الوطني لتدبير شبكات النقل الحضري وشبه الحضري بواسطة الحافلات

➢ وجوب إرساء آلية لرصد مخاطر تأثير العوامل الخارجية وانعكاساتها على تكاليف استغلال شبكات النقل بواسطة الحافلات

أثرت التحديات الناتجة عن الظرفية العالمية المتسمة بالتضخم، وما نتج عن ذلك من ارتفاع في أسعار المحروقات، على دينامية الانتعاش الذي عرفه قطاع النقل الحضري بواسطة الحافلات ابتداء من سنة 2021.

في هذا الصدد، شكلت مصاريف الوقود نسبة مهمة في بنية ميزانية استغلال الشركات المفوض لها هذا المرفق، بحيث ناهزت تكاليفها 26% من مجموع المصاريف، حسب القوائم المالية السنوية للشركات المستغلة عن الفترة الممتدة من 2017 إلى 2021.

وقد ساهم هذا الوضع في الرفع من تكاليف استغلال شبكات النقل الحضري وشبه الحضري بواسطة الحافلات بأكثر من 10%، نتيجة الارتفاع الذي ميز متوسط أسعار الوقود في المغرب خلال سنة 2022.

➢ سوق وطنية للنقل الحضري وشبه الحضري بواسطة الحافلات جد مركزة

تتسم الوضعية التنافسية للسوق الوطنية لاستغلال شبكات النقل بواسطة الحافلات بتركيز عال، حيث تتولى 10 مجموعات اقتصادية تدبير 33 شبكة للنقل. علاوة على ذلك، فإن 81% من العقود سارية التنفيذ خلال سنة 2022، تبقى محصورة على خمس مجموعات.

في نفس السياق، بين تحليل توزيع حصص السوق الوطنية الخاصة بالنقل الحضري وشبه الحضري، أن 85% من مجموع المعاملات المسجلة في هذا القطاع بالمدن الكبيرة والمتوسطة، برسم سنة 2021، حققته مجموعتان اقتصاديتان اثنتان فقط، برقم معاملات ناهز 1,48 مليار درهم. ويرجع هذا التركيز أساسا إلى الحواجز التقنية والمالية التي تميز الولوج لهذا السوق خاصة تلك المتعلقة بالتجارب السابقة والتي تمنح الامتياز للشركات كبيرة الحجم التي راكمت تجارب استغلال شبكات النقل داخل المدن الكبرى، مما يحول دون مشاركة فاعلين جدد في طلبات العروض.

ثانيا-عمليات التعاقد والدعوة إلى المنافسة لاستغلال شبكات النقل الحضري وشبه الحضري بواسطة الحافلات داخل الجماعات الترابية

يعتبر التحديد الدقيق للحاجيات والتصميم الناجع لشبكات النقل والإعداد المتسق للوثائق التعاقدية والتأطير المحكم للنموذج المالي لاستغلال المرفق، من العوامل الأساسية لضمان استدامة النظام الاقتصادي والمالي لعقود التدبير المفوض للنقل العمومي بواسطة الحافلات داخل الجماعات الترابية ولحسن تدبيرها.

1. التأطير التعاقدي للتدبير المفوض لمرفق النقل العمومي بواسطة الحافلات

➢ الوثائق التعاقدية: نقائص تستلزم المراجعة والتجويد

تشكل جودة وشمولية البنود التعاقدية إحدى الشروط الأساسية لضمان التنفيذ السليم لعقود التدبير المفوض، وقد يؤدي عدم التأطير المحكم للعلاقة التعاقدية بين الأطراف المتدخلة إلى نشوء خلافات من شأنها التأثير على أداء المرفق. في هذا الصدد، سجل المجلس مجموعة من أوجه القصور في صياغة البنود التعاقدية ترجع بالأساس إلى استنساخ السلطات المفوضة للعقود النموذجية المعدة من طرف مصالح وزارة الداخلية دون العمل على تجويدها أو تكييفها مع خصوصيات منظومة النقل الحضري على مستوى الجماعات الترابية المعنية بما يضمن تحسين الخدمة المقدمة للمرتفقين.

وترتبط أهم النقائص المسجلة بتحديد التزامات المفوض إليه الخاصة بجودة الخدمة المقدمة لمستخدِمي هذا المرفق وباستعمال أدوات المراقبة الحديثة لاستغلال الشبكات وبصياغة التدابير الزجرية في حالة عدم وفاء المفوض إليه بكامل التزاماته التعاقدية وبتحديد كيفيات حساب وآليات تدبير موارد الأتاوى المدفوعة من طرف المفوض إليه وكذا مصاريف الدراسة والمراقبة المتعلقة بعقود التدبير المفوض.

> أوضحت وزارة الداخلية في جوابها بأنها تعمل على تحديث الوثائق النموذجية من أجل مواجهة الصعوبات التي تعرفها العديد من عقود التدبير المفوض لمرفق النقل العمومي بالحافلات في المجال الحضري وما بين الجماعات، وهو الإجراء الذي يوجد في مراحله النهائية. وتشمل هذه الوثائق:
>
> - الاتفاقية النموذجية للتدبير المفوض لخدمة النقل الحضري وما بين الجماعات؛
> - دفتر التحملات النموذجي للتدبير المفوض لمرفق النقل العمومي بالحافلات في المجال الحضري وما بين الجماعات؛
> - دليل إعداد حساب الاستغلال التقديري؛
> - النظام الداخلي الخاص بلجنة التتبع لعقد التدبير المفوض.
>
> كما أشارت الوزارة إلى أنها عملت على إرسال هذه الوثائق النموذجية إلى عدد من ولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم وبعض شركات التنمية المحلية لإبداء الآراء والمقترحات بشأنها، في أفق تعميم نشرها على كافة الجماعات الترابية بمجرد اعتمادها وذلك للاستئناس بها إلى حين إعداد العقود التي تهم هذه الجماعات، مضيفة أنه سيتم اللجوء إلى مكتب دراسات خاص من أجل بلورة الصيغة النهائية لهذه الوثائق.

➢ ضرورة العمل على تحسين التأطير التعاقدي للمخططات المالية لعقود التدبير المفوض لمرفق النقل العمومي بواسطة الحافلات

أظهر فحص التوقعات الخاصة بالمخططات المالية المرفقة بعقود التدبير المفوض عدم الاعتماد على مقاربة تحليلية تمكن من توضيح الفرضيات الاقتصادية المعتمدة أو المعايير التي تستند إليها الشركات المفوض لها في إسقاطاتها المالية الخاصة باستغلال الشبكة. فباستثناء العقد المبرم من طرف مؤسسة التعاون بين الجماعات "البيضاء"، لم تعمل باقي الجماعات الترابية التي شملتها المهمة الرقابية، والتي يبلغ عددها 13 جماعة، على تضمين العقود المبرمة للبيانات اللازمة لتوضيح التقديرات المالية للمداخيل المرتقبة وتكاليف الاستغلال والاستثمار، لاسيما معدل الترددات المرتقبة للتنقلات على خطوط الشبكة، والتكلفة الكيلومترية لأسطول الحافلات، وعدد العمال المرتقب لاستغلال الشبكة.

> أكدت وزارة الداخلية في جوابها بأن دراسات الجدوى أصبحت ضرورية من أجل بلورة العقود الجديدة وأن الشروط المفروضة على مقدمي العروض مبنية بالأساس على المقتضيات الخاصة بالعقد الذي سيتم إبرامه (الشبكة، حجم الاستثمارات...) والتي يتم تحديدها من خلال هذه الدراسات المنجزة مسبقًا من قبل مكتب خارجي للدراسات، معتبرة أن هذه المعايير تعتمد عليها الشركات الفاعلة لإعداد إسقاطاتها المالية.

➢ **وجوب ضبط القدرات التمويلية للشركات المفوض إليها تدبير مرفق النقل الحضري وشبه الحضري بواسطة الحافلات**

يشكل رأسمال الشركات المفوض إليها تدبير هذا المرفق مصدر التمويل الوحيد المنصوص عليه في العقود المبرمة من طرف الجماعات الترابية لتحديد القدرة التمويلية للفاعلين. غير أنه لا يتم الاعتماد على معيار موضوعي لتحديد رأسمال الشركات المنتقاة من أجل ضمان ملاءمة مواردها الذاتية مع تكاليف البرامج التوقعية للاستثمارات الأولية. في هذا الصدد، فإن النسبة التي تمثلها الموارد الذاتية في مجموع الاستثمارات الأولية المنصوص عليها تعاقديا، يتباين مستواها من جماعة لأخرى، إذ تراوحت ما بين 1% و55% على مستوى العينة موضوع المهمة الرقابية (14 عقد تدبير مفوض).

ومن جهة أخرى، تُدرج المخططات المالية للشركات المفوض إليها الموارد المالية الأخرى الضرورية للتمويل الأولي لعقود التدبير المفوض، والتي تتراوح نسبتها ما بين 45% و99% من مجموع الاستثمارات اللازمة، كديون تمويلية. غير أن هذه الشركات لا تعمل على توضيح طبيعة هذه الديون وإثباتها بصفة تفصيلية أو اتفاقيات تمويلية بنكية تمكن من تبرير قدرتها على تحصيل هذه الموارد.

> أشارت وزارة الداخلية في جوابها إلى أن كناش التحملات يشترط القوة المالية للمتنافسين حيث يقدم المشارك القدرات المالية التي يعتزم تعبئتها لتحقيق البرنامج الاستثماري المتوقع (رأسمال ذاتي، قروض من المؤسسات المالية الخاصة أو العمومية، الضمانات ...). كما أوضحت الوزارة أن هذا المحور يكون مرفوقا بالمستندات التي تفيد التزام أو نية المشاركة في تمويل البرنامج الاستثماري للتدبير المفوض، مضيفة أنها ستعمل على حث السلطات المفوضة على تعزيز المراقبة والحرص على ديمومتها خلال كافة مراحل العقد.

2. مسطرة الدعوة إلى المنافسة لشبكات النقل الحضري وشبه الحضري بواسطة الحافلات

➢ **ضرورة التسريع بإصدار النص التنظيمي لإجراءات مسطرة الدعوة إلى المنافسة المتعلقة بتفويض تدبير مرفق النقل العمومي**

تتسم حكامة مسطرة الدعوة إلى المنافسة المعتمدة من طرف الجماعات الترابية من أجل إبرام عقود التدبير المفوض بعدم استكمال إطارها القانوني. في هذا الصدد، سجل المجلس عدم إصدار قرار الوزير المكلف بالداخلية المنصوص عليه بموجب المادة الأولى من المرسوم رقم 2.06.362 الصادر في 9 أغسطس 2006 بتطبيق المادتين 5 و12 من القانون رقم 54.05 سالف الذكر، والذي سيحدد "أشكال وكيفيات إعداد وثائق الدعوة للمنافسة المتعلقة بتفويض تدبير مرفق عام من قبل الجماعات المحلية أو هيآتها".

وأمام هذا التأخر، الذي تجاوز 17 سنة والذي يعزى أساسا إلى صعوبة توحيد هذه المساطر لتأخذ بعين الاعتبار خصوصيات جميع المرافق العامة، لجأت الجماعات إلى استنساخ قواعد مرسوم الصفقات العمومية في أنظمة الاستشارة المعتمدة من أجل تحديد شروط وأحكام تقديم المتنافسين للعروض وإجراءات تقييمها. وقد ترتبت عن هذه الوضعية بعض النقائص التي اعترضت مسطرة تقييم العروض والتي من شأنها التأثير على اختيار العرض الأفضل اقتصاديا بالنسبة للسلطة المفوضة.

في هذا الصدد، سجل المجلس عدم دقة البنود المؤطرة للضمانات والقدرات المالية للمتنافسين والمعتمدة من أجل إثبات قدرة المتنافس على تمويل رأسمال الشركة المحدد في دفتر التحملات، بحيث يتم التحقق من هذه القدرة بالاعتماد على القوائم المالية السنوية الخاصة بالمجموعات الاقتصادية للمتنافسين، في حين أن هذه الأخيرة تقوم بتسيير عدة عقود للاستغلال وبالتالي تبقى مسؤولة عن تكوين الموارد الذاتية لجميع الشركات التابعة لها من أجل تمويل استثماراتها التعاقدية.

> أفادت وزارة الداخلية في جوابها بأنها قامت بمراسلة القطاعات المعنية من أجل اعتماد القرار الوزاري الذي ينظم إجراءات الدعوة للمنافسة من أجل تفويض تدبير المرافق العمومية من قبل السلطات المحلية أو مجموعاتها، مشيرة إلى أن هذا القرار، الذي لم يصدر بعد، لا يتعلق فقط بالتدبير المفوض لمرفق النقل الحضري بل يهم جميع المرافق العامة والتي تندرج مجموعة كبيرة منها ضمن مجال تدخل قطاعات أخرى.

➢ **أهمية تركيز معايير تقييم العروض بشكل أكبر على الأداء المالي للمتنافسين وتوازن خططهم الاقتصادية والمالية**

في ظل غياب إطار تنظيمي لأحكام الدعوة إلى المنافسة وكيفيات تقييم العروض المقدمة من طرف المتنافسين، تبقى السلطة المفوضة هي المسؤول الوحيد عن تحديد هذه المعايير وحصر النقط الترجيحية لعناصر شبكة تقييم العروض.

في هذا الصدد، وبغض النظر عن تباين ممارسات الجماعات الترابية في مجال تحديد النقط الترجيحية لعناصر شبكة تقييم العروض المقدمة من طرف المتنافسين، وكذا هيمنة المعيار المتعلق بالتعريفات المقترحة لخطوط النقل في اختيار المفوض إليه، لاحظ المجلس غياب معيار يأخذ بعين الاعتبار الأداء المالي للمتنافسين، إذ لا تولي معايير اختيار "المفوض إليه" المعتمدة من طرف الجماعات الاهتمام الكافي لدراسة مدى توازن الخطط المالية للعقود المبرمة.

وبشكل عام، لا تساهم المعايير المعتمدة في ضبط تكاليف الاستثمار المبرمجة وكذا التحكم في مصاريف استغلال الشبكة وفق نهج قائم على الالتزام بالجودة من أجل حث الشركات المفوض إليها على بذل مجهودات ملموسة بهدف تعزيز توازن النموذج الاقتصادي والمالي لشبكات النقل بواسطة الحافلات.

ثالثا. الاستدامة المالية لتنفيذ عقود استغلال مرفق النقل الحضري وشبه الحضري

يعرف تنفيذ عقود التدبير المفوض عدة صعوبات تتعلق أساسا بنقص في تمويل رؤوس أموال الشركات المفوض إليها وبضعف وضعيتها المالية وبعدم تنفيذ الالتزامات التعاقدية الخاصة ببرامج الاستثمار وبضعف الإنجازات المحققة بالمقارنة مع التوقعات الأولية وكذا بإكراهات خارجية أخرى تُؤثر على التوازن المالي للعقود المبرمة.

1. تغييرات كبيرة في تنفيذ عقود التدبير المفوض

➢ **ضرورة العمل على ضمان التوازن المالي لعقود التدبير المفوض**

أبرز تقييم الوضعية المالية للشركات المفوض إليها ضعف قدراتها المالية والتي تعود بالأساس إلى عنصرين رئيسين يهمان نقص رؤوس أموالها بالمقارنة مع المخططات المالية وضعف مردودية الشبكات التي يتم استغلالها. في هذا الإطار، فإن البيانات الخاصة باكتتاب وتحرير حصص الرأسمال، تظهر عدم تحرير بعض الفاعلين لمجموع حصص الرأسمال داخل الآجال القانونية.

وكمثال على ذلك، لم تقم الشركات المفوض إليها بكل من الرباط وآسفي، حتى متم سنة 2022، بدفع مجموع مبلغ الرأسمال المحدد بموجب الاتفاقيات، كما سجلت عملية تحرير المبلغ الكلي لرأسمال الشركة المفوض إليها بمراكش تأخيرا لأكثر من سنة عن الآجال القانونية. في حين لم تعمل الشركة المفوض إليها تدبير المرفق بجماعة سطات على اكتتاب المبلغ الكامل للرأسمال المحدد تعاقديا، إذ اكتفت بتسجيل ودفع نسبة 2% من مجموع الرأسمال، وهو ما يمثل حصة 100.000 درهم عوض رأسمال ذاتي حُدِّد في (05) خمسة ملايين درهم بموجب الاتفاقية، مما لم يخول لهذه الشركة تنفيذ كافة التزاماتها التعاقدية ولا سيما تلك المتعلقة ببرنامج الاستثمار.

وبالموازاة مع هذا، أبرز تحليل نسبة تغطية تكاليف استغلال شبكات النقل اعتمادا على المداخيل المحصَّلة، ودون الأخذ بعين الاعتبار الإعانات العمومية، عدم استيفاء هذا المؤشر لعتبة التوازن. فعلى مستوى العينة سالفة الذكر، لم تمكن المداخيل السنوية التي تم تحصيلها من طرف الشركات المفوض إليها من تغطية مجموع تكاليف الاستغلال على مستوى (08) ثماني جماعات، حيث تراوح المعدل السنوي لنسبة تغطية هذه التكاليف، خلال سنة 2021، ما بين 53% بجماعة سطات و122% بجماعة أكادير. وتعود الأسباب الرئيسية لهذه الوضعية إلى ضعف جاذبية شبكات النقل بواسطة الحافلات وإلى القصور الذي يعتري التحكم في نفقات استغلالها ونظام التعريفات المطبقة من طرف الفاعلين.

➢ **نقائص في تحديد الحاجيات وتخطيط شبكات النقل أدت إلى فوارق بين التوقعات الأولية والإنجازات المالية للفاعلين في النقل العمومي بواسطة الحافلات**

سجل المجلس فوارق هامة بين الإنجازات المحققة من طرف الفاعلين مقارنة بالتوقعات المتعلقة بالمداخيل والمصاريف الواردة في عقود التدبير المفوض. وقد تفاوت معدل تنفيذ التوقعات الخاصة بالمداخيل، خلال الفترة الممتدة من 2015 إلى 2021، ما بين 20% و50% بكل من مدن سطات وتطوان والناظور وسيدي إفني، في حين انحصر هذا المعدل ما بين 61% و68% على مستوى كل من الجديدة والرباط والدار البيضاء وآسفي. أما

بالنسبة للمصاريف، فقد تراوح المعدل المتوسط لتنفيذها، برسم نفس الفترة، ما بين 32% و43% بالجديدة وسطات وسيدي إفني، وما بين 51% و79% على مستوى باقي الفاعلين بالرباط وتطوان والدار البيضاء وآسفي والناظور.

وتعزى هذه التباينات ما بين التوقعات الأولية والإنجازات المحققة أساساً إلى النقائص التي تعرفها عملية تحديد الحاجيات وتخطيط شبكات النقل والتنزيل الكامل للبرامج الاستثمارية.

➢ مستويات ضعيفة لتنفيذ البرامج الاستثمارية أساسها ضعف في التوازنات المالية لعقود التدبير المفوض وفي القدرات التمويلية للشركات

يشكل عدم احترام الشركات المفوض إليها لالتزاماتها التعاقدية المتعلقة بالبرامج الاستثمارية العامل المشترك الذي يميز تنفيذ جميع عقود التدبير المفوض، مما يحول دون بلوغ الأهداف المتعلقة بتوفير خدمة نقل دائمة وذات جودة نوعية.

وقد سجل المجلس في هذا الإطار عدم تنفيذ كافة عناصر البرامج الاستثمارية على مستوى **71 %** من الفاعلين الذين تمت معاينتهم، كما هو الشأن بالنسبة للشركة المفوض إليها بسطات، والتي لم يتعد معدل إنجاز برنامجها الاستثماري نسبة 18% بعد مرور سبع سنوات من مدة تنفيذ عقد التدبير المفوض والمحددة في عشر سنوات. وينطبق هذا الأمر كذلك على المفوض إليهما بكل من مدينتي الناظور والجديدة، بحيث لم يتجاوز معدل تنفيذهما للاستثمارات التعاقدية على التوالي 62% و38%. وفي السياق ذاته، بلغت نسبة تنفيذ البرنامج الاستثماري بجماعة تطوان معدل 82%، غير أن الشركة المفوض إليها لم تعمل على تنفيذ الالتزامات الاستثمارية الخاصة بموارد الاستغلال الأخرى غير أسطول الحافلات (الأنظمة المعلوماتية المساعدة للاستغلال والسيارات النفعية، إلخ)، كما لم تتجاوز نسبة تنفيذ الاستثمارات الخاصة بالبنية التحتية وكذا التجهيزات والمعدات الأخرى معدل 9% و26% على التوالي، وذلك على بعد سنة من نهاية العقد.

وعموما، تعزى هذه الصعوبات المسجلة في تنفيذ كافة عناصر البرامج الاستثمارية إلى ضعف التوازنات المالية لعقود التدبير المفوض سالفة الذكر من جهة، وإلى ضعف القدرات التمويلية للشركات المفوض إليها تدبير المرفق التي تبقى غير مؤطرة بمعايير واضحة تضمن ملاءمتها لتكاليف البرامج التوقعية للاستثمارات من جهة أخرى.

2. وجوب التحكم في بعض العوامل التي تؤثر على التوازن العام لعقود التدبير المفوض

➢ تغييرات في مدارات شبكات النقل وأثر مباشر على التوازن المالي لعقد التدبير المفوض

تعرف العديد من عقود التدبير المفوض تغييرات في المدار المحدد لشبكة النقل عبر تمديد بعض الخطوط أو إنشاء خطوط جديدة أو حذف أخرى، حيث بلغت نسبة العقود التي عرفت تغييرا في مدار شبكتها على مستوى العينة المنتقاة ما يناهز 71% (10 عقود للتدبير المفوض من أصل 14). وتشكل هذه التغييرات إحدى العوامل التي تؤثر بشكل مباشر على التوازن المالي لعقد التدبير المفوض والتي تستدعي الحرص على استشراف هذه التحديات أثناء عملية التعاقد والعمل على اتخاذ إجراءات مناسبة تأخذ بعين الاعتبار التوسع العمراني الذي تشهده التجمعات الحضرية وما يترتب عن ذلك من ضرورة تمكين المراكز الحضرية الجديدة والمؤسسات الجامعية المنشأة بضواحي المدن من خدمة للنقل العمومي بواسطة الحافلات.

وقد لوحظ، في هذا الخصوص، مراجعة مدار خطوط شبكة النقل بواسطة الحافلات دون قيام السلطات المفوضة بدراسة الأثر التقني والاقتصادي والمالي لهذه التغييرات على التوازن العام للعقد. كما لم تعمل هذه السلطات على اتخاذ الإجراءات المناسبة من أجل الحد من النتائج التي من شأنها التأثير على الجدوى المالية للعقد، كما هو الشأن بالنسبة لمدن الجديدة وسطات وتطوان وآسفي. وعلاوة على ذلك، فإن بعض السلطات المفوضة لم تعمل على تضمين هذه التغييرات التي شهدها مدار النقل في ملحق تعديلي يأخذ بعين الاعتبار مبدأ التوازن المالي للعقد، كما تنص على ذلك بنود اتفاقيات التدبير المفوض المبرمة. وينطبق هذا الأمر على كل من جماعات سطات وتطوان وآسفي.

➢ اتفاقيات وعقود هامة للشركات المفوض إليها مع شركات منتمية لمجموعتها الاقتصادية تستوجب التأطير والتتبع

أوضحت دراسة تقارير مراقبي الحسابات وفحص السجلات المحاسبية للشركات المفوض إليها على مستوى العينة المنتقاة أن 85% من هذه الأخيرة قد أبرمت اتفاقيات مع شركات أخرى تنتمي لنفس المجموعة الاقتصادية، بهدف

الاستفادة من خدمات شملت مجالات مختلفة كبيع السلع والمواد، وتدبير الموارد البشرية المؤقتة، وكراء الحافلات، وتدريب السائقين، وصيانة وإصلاح الحافلات، إلخ.

ولا تولي السلطات المفوضة اهتماما كافيا لفحص هذه الاتفاقيات ومناقشتها مع الشركات المفوض إليها من أجل تحليل ورصد المخاطر الكامنة في هذا النوع من العلاقات بين فروع الشركة الواحدة، وضبط مدى تأثيرها على التوازن المالي لعقد التدبير المفوض. فعلى سبيل المثال، منحت الشركة المفوض إليها مرفق النقل بأكادير قرضاً بقيمة 13,1 مليون درهم وبسعر فائدة وصل إلى 4,6% للشركة الفاعلة بطنجة والتي تنتمي إلى نفس المجموعة الاقتصادية. ولم تشكل هذه العملية القرض الوحيد الذي استفادت منه الشركة الفاعلة بطنجة، حيث بلغ مجموع القروض التي مُنحت إلى هذه الشركة من طرف باقي فروع المجموعة، حسب التقرير الخاص لمراقب الحسابات برسم سنة 2017، ما يناهز 53,6 مليون درهم.

وعلى صعيد آخر، تلجأ بعض الشركات إلى إبرام عقود لكراء حافلات النقل من شركات أخرى تنتمي إلى نفس المجموعة الاقتصادية، حيث أن المفوض إليه تدبير مرفق النقل بواسطة الحافلات بمدينة سطات يستأجر، منذ سنة 2017، مجموعة من الحافلات من الشركة الأم ومقرها بمدينة العيون، كما بلغت مداخيل كراء الحافلات، التي حصَّلها المفوض إليه بآسفي من باقي فروع المجموعة، ما يزيد عن 4,6% من مجموع مداخيل الشبكة برسم سنة 2021.

➢ ضرورة العمل على تعبئة الإمكانيات المتاحة للحفاظ على التوازن المالي لشبكات استغلال الحافلات

أبرز تقييم الجهود المبذولة لمواجهة الصعوبات التي يعرفها تنفيذ عقود التدبير المفوض عدم استغلال الفاعلين لجميع الإمكانيات بشكل كاف بهدف تحسين مردودية القطاع وزيادة هامش ربح الشبكات وتعزيز جودة الخدمة المقدمة للمرتفق.

كما لم يتخذ المتدخلون في القطاع إجراءات شمولية وذات طابع أفقي من أجل ترشيد وتقليص نفقات الاستغلال، لا سيما ما يخص:

- إحداث منظومة صناعية وطنية لإنتاج الحافلات تهدف إلى تحقيق نسب اندماج محلية تصاعدية وتمكن من تحفيز الإنتاج المحلي لأهم التجهيزات وقطع الغيار الخاصة بهذه المنظومة من أجل تقليص نفقات الاستثمار والاستغلال المتعلقة بشبكات النقل بواسطة الحافلات؛
- تثمين مردودية الموارد البشرية عن طريق بلورة استراتيجية لتدبير هذه الموارد ترتكز على تحسين المردودية والرفع من الإنتاجية؛
- تحسين التكوين في مجال المهن المرتبطة بالنقل وخصوصا في مجال صيانة وإصلاح الحافلات لسد حاجيات الفاعلين في هذا القطاع وتطوير مسارات تكوينية في هذا الاختصاص في إطار برنامج مدن المهن والكفاءات.

أشارت وزارة الداخلية في جوابها إلى أن توزيع المصاريف المتعلقة بعقود التدبير المفوض يتسم بهيمنة تكاليف الاستغلال التي تمثل 77% في المتوسط، بينما تمثل المصاريف المتعلقة بالاستثمار 23% في المتوسط. وأضافت أن هذه النتيجة تبرز بشكل جلي أن إعادة التوازن التقني والمالي للعقود يجب أن تشمل بالضرورة كلا من الاستثمار والاستغلال مع دعم مستدام للاستغلال، معتبرة أن تكلفة الاستغلال تصطدم دائما بالطابع الاجتماعي للتعرفة الشيء الذي يحول دون الوصول إلى التوازن المالي للعقود.

بالإضافة إلى ذلك، أكدت الوزارة بأن دفاتر التحملات الجديدة تنص على إدماج الأفضلية الوطنية لفائدة الفاعلين المغاربة من ناحية، والمصادقة على مخطط اقتناء الحافلات من قبل السلطات المفوضة ووزارة الداخلية لتشجيع التصنيع المحلي من ناحية أخرى. وتحقيقا لهذه الغاية، أوضحت أنه تم صنع هياكل 200 حافلة محليا بمدينة الدار البيضاء و79 حافلة بمدينة القنيطرة.

رابعا. آليات الدعم العمومي المقدمة للنقل الحضري وشبه الحضري بواسطة الحافلات

خلال العقد الماضي، اتخذت آليات الدعم التي وضعتها السلطات العمومية لفائدة الفاعلين في قطاع النقل العمومي بواسطة الحافلات عدة أشكال، شملت التعويض عن التسعيرات التفضيلية الممنوحة للمتمدرسين والتعويض عن الزيادات في أسعار الوقود ودعم الاستثمار ودعم التخفيف من تأثير جائحة كوفيد-19.

وفي هذا الإطار، استفادت الشركات الفاعلة، خلال الفترة الممتدة من 2008 إلى 2021، من دعم عمومي مقدم من طرف صندوق مواكبة إصلاحات النقل الطرقي يقدر بنحو 2,33 مليار درهم، كتعويض عن النقل المدرسي والجامعي. كما استفادت من دعم عن الاستثمار الأولي، مقدم من طرف السلطات المفوضة، في إطار مواكبة الجيل الجديد من عقود التدبير المفوض، بلغ مجموعه 1,04 مليار درهم وحصلت كذلك على إعانات للتخفيف من الآثار المالية لجائحة كوفيد-19 وصل مجموعها إلى مبلغ 298 مليون درهم.

1. وجوب العمل على وضع نموذج اقتصادي للدعم العمومي

لا يندرج الدعم العمومي الممنوح للفاعلين في قطاع النقل الحضري وشبه الحضري ضمن رؤية استراتيجية مندمجة ومستدامة. فباستثناء الدعم المخصص للتعويض عن التسعيرات التفضيلية للانخراط الممنوحة للتلاميذ والطلبة، تتسم باقي أشكال الدعم بطابعها الاستثنائي والظرفي الذي تمليه في كثير من الأحيان التطورات الاقتصادية. فضلا عن ذلك، لا تنسجم هذه الآليات مع توجهات الاستراتيجية الوطنية للتنقلات الحضرية، المعتمدة سنة 2008، التي أوصت بضرورة العمل على خلق الشروط اللازمة لتعزيز التوازن المالي لعقود التدبير المفوض، حيث لا تندرج هذه الإعانات العمومية في إطار مقاربة قائمة على النموذج الاقتصادي والمالي تهدف إلى تحقيق الاستدامة المالية لعقود التدبير المفوض على غرار الممارسات المعمول بها في بعض الدول مثل إسبانيا والبرازيل وفرنسا.

ومن جهة أخرى، تبقى النتائج المرجوة والأثر المتوخى للإعانات الممنوحة غير دقيقة، إذ لا تقدم الاتفاقيات الخاصة بهذه الإعانات معلومات كافية تحدد بشكل واضح الأهداف المرسومة للدعم وتضع آليات لتتبع ومراقبة استخدام الأموال الممنوحة مقرونة بأهداف مقدرة كميا ومؤشرات تنفيذ تمكن من تقييم النتائج المحققة.

أشارت وزارة الداخلية في جوابها بأنها عملت على إطلاق دراسة لوضع نموذج اقتصادي للنقل الحضري وما بين المدن عبر الحافلات والترامواي من طرف المديرية العامة للجماعات الترابية. وقد أوضحت أن هذا النموذج الاقتصادي سيأخذ بعين الاعتبار وسائل النقل العمومي المختلفة وحجم مدار التدبير المفوض، وأن المرحلة الأولى من هذه الدراسة، والتي تحمل عنوان "دراسة مقارنة دولية من أجل القيام بنموذج تقييم اقتصادي واجتماعي لمشاريع النقل العمومي"، قد شارفت على الانتهاء. كما سيمكن هذا النموذج، حسب الوزارة، من القيام بنماذج المحاكاة الاقتصادية من أجل اختيار السيناريو الأنسب: الخدمة المطلوبة، تكلفة الخدمة، الدعم المقدم من طرف الدولة، وسوف يوضع هذا النموذج رهن إشارة الجماعات الترابية باعتباره مرجعا لصنع القرار وتعزيز دراسات الجدوى.

وأشارت الوزارة إلى أن عدم كفاية الموارد والدعم المالي المقدم للفاعلين وضخامة الاستثمار، دفع السلطات المفوضة إلى اعتماد جيل جديد من العقود سنة 2019، تساهم من خلاله السلطة المفوضة في جهود الاستثمار الأولي لضمان التوازن المالي للعقد. وعلى الرغم من تفعيل الجيل الجديد من العقود، لم يتم حل حالة العجز الذي تعرفها العقود بسبب هيمنة التعريفة ذات الطابع الاجتماعي، ومن هنا تأتي، حسب الوزارة، أهمية توفير الدعم المالي سواء على مستوى الاستثمار أو الاستغلال.

كما أفادت بأن الاستراتيجية الوطنية للتنقلات الحضرية توجد في طور مراجعة ذات بعد استراتيجي منبثقة عن تفعيل الإجراءات الناتجة عن دراستين منجزتين من قبل البنك الدولي ووكالة التنمية الفرنسية، حيث أن خارطة طريق في الموضوع هي قيد الإنجاز.

2. ضرورة تأطير دعم الاستثمار الأولي لقطاع النقل بواسطة الحافلات

➢ العمل على وضع إطار توجيهي يحدد شروط وكيفيات منح دعم الاستثمار الأولي

اتسم الدعم العمومي المقدم للمساهمة في الاستثمار الأولي للشركات المفوض إليها بغياب إطار توجيهي موحد من شأنه تنظيم شروط منح هذا الدعم من طرف السلطات المفوضة ووضع كيفيات الاستفادة منه وتحديد النتائج المتوخاة منه ورصد مصادر تمويله التي يمكن تعبئتها بشكل مستدام.

ويظل هذا الدعم مؤطرا حسب كل حالة على حدة، بموجب البنود التعاقدية لاتفاقية التدبير المفوض التي تقتصر على تحديد مبلغ الدعم الممنوح والغرض منه، ليتم بعد ذلك، إبرام اتفاقيات بين الأطراف المعنية تُحدِّد خطة ومصادر تمويل الدعم المقدم. غير أن بنود العقود والاتفاقيات المؤطرة لهذا الدعم لا تُحدِّد بشكل تفصيلي القواعد المعتمدة لحصر مبلغ الدعم العمومي المقدم، كما أنها لا توضح التوازنات المتوخاة من ورائه على النموذج المالي لعقد التدبير المفوض وأثره على معدل مردوديته الداخلية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن نسبة دعم حظيرة الحافلات تختلف من عقد لآخر، حيث بلغت هذه النسبة 50% على مستوى مؤسسة التعاون بين الجماعات "البيضاء"

وجماعة القنيطرة، بينما لم تتجاوز معدل 20% بالنسبة لمؤسسة التعاون بين الجماعات "العاصمة" و13% بالنسبة لجماعة وجدة.

أفادت وزارة الداخلية في جوابها بأن السقف المحدد للجيل الجديد للعقود يبلغ نسبة 50%، كما أن طلبات العروض الخاصة بمؤسسة التعاون بين الجماعات "البيضاء" وكذا مؤسسة التعاون بين الجماعات "العاصمة" وجماعة القنيطرة قد تم تمويلها من قبل هذه السلطات المفوضة في ظل استفحال الأزمة التي عرفها هذا القطاع آنذاك وذلك لتفادي انقطاع خدمة النقل، وهو الدعم الذي تم تحديده استنادا سواء على دراسات خارجية أو داخلية أو مخرجات مسطرة التحكيم، مع مراعاة خصوصيات كل حالة على حدة. وبالتالي، اعتبرت الوزارة أنه لا يمكن وضع إطار وطني لتقديم الدعم حسب حجم المدن إلا بعد الانتهاء من إعداد الدراسة المتعلقة بالنموذج الاقتصادي المذكورة آنفا.

➢ غياب رؤية حول كيفيات تنفيذ وتتبع الدعم الممنوح

على المستوى العملي، لوحظ غياب رؤية لدى السلطات المفوضة حول كيفية تنفيذ الدعم الممنوح للمساهمة في الاستثمار الأولي للشركات المفوض إليها تدبير مرفق النقل العمومي بواسطة الحافلات، حيث لم توضح البنود التعاقدية آليات تنفيذ هذا الدعم واقتصرت على تحديد مبلغ مساهمة المفوض أو عدد الحافلات المستفيدة من الدعم دون تفصيل شكل وشروط اقتنائها. وقد ترتبت عن هذه الوضعية مجموعة من الصعوبات على مستوى تنفيذ هذا الدعم. ففي كل من الرباط والدار البيضاء، لم تتمكن السلطات المفوضة من إبرام الصفقات العمومية المتعلقة باقتناء الحافلات موضوع الدعم مما أثّر على الآجال المحددة لعملية اقتناء الأسطول المدعم وأفضى إلى تأخير بداية استغلال الشبكات. وعلى صعيد آخر، شابت عملية تتبع تنفيذ الدعم المقدم بعض النقائص على مستوى استلام السلطات المفوضة للحافلات المستفيدة من الدعم والتأكد من احترام الشركات المستفيدة من الدعم للالتزامات التعاقدية.

3. دعم النقل المدرسي والجامعي المقدم من طرف صندوق مواكبة إصلاحات النقل الطرقي الحضري والرابط بين المدن

➢ لزوم إعادة تحديد ضوابط التعويضات المقدمة عن النقل المدرسي والجامعي

تبقى مبالغ التعويض عن الانخراط المدرسي والجامعي الممنوحة، في إطار صندوق مواكبة إصلاحات النقل الطرقي الحضري والرابط بين المدن، محددة بطريقة جزافية وغير مرتبطة بسعر الانخراط أو تكلفته الداخلية، حيث يوضح التحليل المقارن للحصة المخصصة للدعم داخل تسعيرة الانخراط المطبقة من طرف الفاعلين وجود تباين كبير حسب كل فاعل، إذ بلغت هذه الحصة في بعض الحالات 200% من تسعيرة الانخراط (وجدة والقنيطرة)، فيما استقرت في حالات أخرى في 67% (الرباط وسطات).

ومن جهة أخرى، يوضح فحص شروط منح هذا الدعم المحددة في دفتر التحملات، أن الالتزامات المقرونة بتقديمه والخاصة بخدمة النقل المقدمة من طرف المفوض إليهم جاءت في صيغة عامة لا تحدد طبيعة هذه الالتزامات ولا محتواها.

➢ قصور في آليات مراقبة تصاريح الشركات المستفيدة من الدعم

تمثل البيانات السنوية للانخراط والشيات المدرسية والجامعية المدلى بها من طرف الشركات الفاعلة أساس احتساب الدعم الممنوح. وتقتصر عملية تتبع ومراقبة هذه البيانات على مراقبة شروط الاستفادة وتوفر الوثائق المطلوبة، دون العمل على فحص صدقية وموثوقية المعلومات الكمية للانخراط المدلى بها من طرف الفاعلين، لاسيما المراجع الأساسية والبيانات التفصيلية للعمليات المالية المنجزة من طرف الشركات الفاعلة والمرتبطة بالانخراط.

في هذا الإطار، أظهر تدقيق الإجراءات الخاصة بالمراقبة والتتبع المنجزة من طرف المصالح الدائمة للمراقبة لعقود التدبير المفوض، غياب مساطر موثّقة ودلائل معتمدة لتأطير وتنظيم عملية مراقبة الانخراط المدرسي والجامعي والبيانات التبريرية للدعم المخصص له لدى جل المصالح الدائمة باستثناء تلك المكلفة بمراقبة العقود المبرمة على مستوى الرباط وأكادير وتطوان، وهو ما يمثل 23% من العقود المذكورة.

أوضحت وزارة الداخلية في جوابها بأن أسعار الاشتراك في النقل المدرسي والجامعي المنصوص عليها في العقود ليست أسعارا فعلية بل هي أسعار اجتماعية، حيث أن سعر الاشتراك الفعلي والحقيقي أعلى بكثير من السعر المذكور في العقود.

كما أشارت إلى أن السلطات المحلية والسلطة المفوضة والمصلحة الدائمة للمراقبة أو الجهة المكلفة بمراقبة وتتبع مرفق النقل على مستوى العمالة أو الاقليم تقوم بالتحقق من صحة المعطيات المقدمة من طرف فاعلي النقل، عبر فحص عينة من المعطيات الخاصة بالاشتراكات المدرسية والجامعية والمصادقة عليها. وبمجرد التحقق من الإحصائيات المذكورة من قبل

هذه اللجان والمصادقة عليها من قبل السلطة المحلية، يتم إرسالها إلى وزارة الداخلية من أجل الحصول على الدعم المالي المطلوب.

وفي هذا الصدد، أكدت الوزارة بأنه قد تم القيام بعمليات مراقبة إضافية سواء من قبل لجان مشتركة (وزارة الداخلية، الولاية، العمالة أو الاقليم، السلطة المفوضة والمصلحة الدائمة للمراقبة) أومن طرف المفتشية العامة للإدارة الترابية.

➢ إلزامية استخدام أنظمة معلوماتية من أجل مراقبة وتتبع بيانات الانخراط الخاصة بالشركات الفاعلة

من أجل تقوية دور المصالح الدائمة للمراقبة في تدقيق ومراقبة الإحصائيات الخاصة بالانخراط المقدمة من طرف الشركات المفوض إليها، أصدرت وزارة الداخلية، خلال سنة 2016، دورية رقم (D-3247) موجهة للسلطات المفوضة من أجل إنشاء نظام معلوماتي يمكن من تتبع ومراقبة وتوثيق البيانات الخاصة بانخراط المتمدرسين وذلك قبل 31 دجنبر 2016.

غير أنه تبين عدم إنشاء هذه الأنظمة المعلوماتية أو التطبيقات الرقمية. وتعتمد بعض المصالح الدائمة للمراقبة، مثل المصلحة الدائمة لطنجة وآسفي وأكادير والناظور، في تتبعها لبيانات دعم النقل المدرسي والجامعي، في ظل غياب هذه الأنظمة، على النظام الآلي للتذاكر الذي يتوفر عليه الفاعلون. إلا أن هذه الآلية لا تمكن من توفير جميع المعلومات المطلوبة وفق ما جاءت به الدورية المذكورة سلفا، مثل مبلغ الانخراط لكل شهر الذي تم أداؤه مع مرجع الأداء مما يحد من فعالية هذه المراقبة ويؤثر على نجاعة عمليات التدقيق.

وفي هذا الإطار، تجدر الإشارة أن دفتر التحملات الخاص بدعم النقل المدرسي والجامعي، المقدم من طرف صندوق مواكبة إصلاحات النقل الطرقي الحضري والرابط بين المدن، حدَّد مبلغ الدعم في 100 درهم لكل شية أو تعبئة شهرية للانخراط، بالنسبة للشركات التي تتوفر على تطبيق آلي للتذاكر، دون توضيح المواصفات التقنية لنظامه المعلوماتي والمعاملاتي التي يجب احترامها من طرف الشركات من أجل توفير المعلومات الضرورية للقيام بالمراقبة والتحقق من البيانات المصرح بها. ونتيجة لذلك، لم تأخذ الأنظمة المعلوماتية الخاصة بالشركات المفوض إليها التي تمت معاينتها على مستوى كل من مدن مكناس ووجدة وتطوان والجديدة وسطات والعيون وأكادير بعين الاعتبار حاجيات المراقبة والتتبع للمصالح الدائمة للمراقبة، بل استجابت في تصميمها للمتطلبات الخاصة باستغلال الشبكات.

4. الدعم الاستثنائي للتخفيف من آثار جائحة كوفيد-19

➢ الحرص على ربط كيفيات احتساب الدعم مع الأهداف المسطرة له

قامت مصالح وزارة الداخلية بالاعتماد أساسا على النتائج السنوية الصافية المسجلة من طرف الشركات الفاعلة خلال سنة 2020 من أجل تحديد مبالغ الإعانات الممنوحة في إطار الدعم الموجه للتخفيف من الأثر المالي لجائحة كوفيد-19. إلا أن القواعد المعتمدة لتحديد مبلغ الدعم المقدم لا تنسجم مع الأهداف المسطرة له والمرتبطة أساسا بتخفيف الأثر المالي للجائحة على نتيجة استغلال الشبكة المسجلة خاصة برسم سنة 2020، وفق حيثيات اتفاقيات التمويل المبرمة بهذا الخصوص.

فقد أدى الاعتماد على النتائج السنوية الصافية للشركات الفاعلة، برسم سنة 2020، كمعيار أساسي في طريقة احتساب مبلغ الدعم المقدم إلى الأخذ بعين الاعتبار لجميع الخسائر التي يتحملها تنفيذ التدبير المفوض، بما في ذلك العجز الهيكلي الذي يميز الدورة الاقتصادية العادية لتدبير هذه العقود خلال المرحلة الأولية لبداية الاستغلال، دون العمل على عزل الخسائر المرتبطة بجائحة كوفيد-19 بشكل منفرد. وبالرجوع إلى التجارب المقارنة للدول الأجنبية التي اختارت هذا النوع من الدعم، كإسبانيا وإيرلندا والبرتغال وفرنسا وتشيلي وهولندا، يتضح توجه هذه البلدان لدعم الخسائر المرتبطة بمداخيل التذاكر الناجمة عن تأثير هذه الأزمة وليس العجز الصافي للشركات المستغلة.

في هذا الإطار، أشارت وزارة الداخلية في جوابها إلى أن المقارنة مع تجارب دول أوربية أبرزت تخصيص هذه الأخيرة مبالغ مالية كبيرة للدعم تفوق تلك المقررة للنموذج المغربي، حيث يصل مبلغ الدعم بالنسبة لإسبانيا إلى 486 مليون درهم مقابل 300 مليون درهم بالنسبة للمغرب، وهي نفس الملاحظة التي تنطبق على المقارنة بين المغرب والبرتغال.

كما اعتبرت الوزارة بأن الأخذ بعين الاعتبار العجز المحاسبي المعلن لمديرية الضرائب يجعل الشركة مسؤولة تجاه هذه المديرية وقد يترتب عن ذلك آثار سلبية إذا كان هناك تعديل ضريبي كما هو منصوص عليه في بروتوكولات تمويل الدعم.

وجوب تحسين الإطار الاتفاقي وآليات تتبع استعمال الإعانات الممنوحة

يبرز تقييم آليات التعاقد على الأهداف المرتبطة بالدعم الاستثنائي للتخفيف من آثار جائحة كوفيد 19، غياب الاعتماد على منهجية للمراقبة والمحاسبة مرتكزة على أساس النتائج، حيث تمت صياغة التزامات المفوض إليه الواردة في اتفاقيات التمويل بطريقة عامة ومختصرة، دون تفصيل دقيق للنتائج المتوخاة ودون تحديدها كميا أو ربطها بمؤشرات أداء أو أهداف تنفيذ محددة تمكن من تقييم النتائج والتحقق من بلوغ الأهداف المرصودة من وراء الأموال الممنوحة. كما لم يبين إطار الاتفاقيات المبرمة حدود استعمال الدعم الممنوح ولا مجالات نفقات الاستغلال والاستثمار التي يشملها، ولم يعمل على تفصيل الأولويات المرتبطة بالنفقات المخصصة لهذا الدعم وربطها بجودة الخدمات.

وبالإضافة إلى ذلك، لا تمنح آليات التعاقد الأهمية الكافية لعمليات التتبع من أجل الحرص على التنفيذ السليم لالتزامات المفوض إليه وتقييم النتائج المحققة وبلوغ الأهداف المنتظرة وإعادة توجيه استعمال الدعم الممنوح نحو الأثر المرصود، حيث إن الفاعلين المستفيدين غير ملزمين بتقديم تقرير تفصيلي للسلطات المفوضة عن استعمال الدعم المقدم وتبرير النفقات المنجزة وفق برامج محددة أو الإدلاء بتقارير عن تطور الخدمات المقدمة وجودتها.

أكدت وزارة الداخلية في جوابها بأن هيئات المراقبة والتتبع (المصلحة الدائمة ولجنة التتبع) تحظى بأهمية بالغة في العقود المبرمة الجديدة، حيث إن السلطات المفوضة والمفوض إليهم مدعوون إلى احترام البنود المتعلقة بتكاليف الدراسات والمراقبة. ومن أجل تعزيز هذا الجانب، أوضحت الوزارة أنها عملت على برمجة العديد من الدورات التكوينية بهذا الخصوص، كما تمت جدولة برامج لتعزيز المصالح الدائمة بموارد بشرية مؤهلة.

بناء على ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الداخلية والسلطات المفوضة لخدمة النقل الحضري وشبه الحضري بما يلي:

<u>على مستوى التأطير التعاقدي للنموذج الاقتصادي لعقود التدبير المفوض</u>

- **مراجعة الوثائق النموذجية لعقود التدبير مع الحرص على:**
  - **احترام الشروط القانونية المؤطرة لمحتوى وهيكلة وترتيب الوثائق التعاقدية؛**
  - **اعتماد منهجية قائمة على أساس النتائج من أجل تأطير التزامات الشركات المفوض إليها؛**
  - **اللجوء إلى الرقمنة وتحديث وسائل استغلال مرفق النقل الحضري وتمكين السلطات المفوضة من الولوج إلى المعطيات الرقمية لشبكات النقل؛**
  - **تحديد الآليات التنفيذية لمصاريف الدراسة والمراقبة خلال المرحلة التعاقدية من أجل ضمان التنفيذ السليم لعقود التدبير المفوض.**
- **تعزيز التأطير التعاقدي للمخططات المالية والاقتصادية المقترحة من طرف المفوض إليهم من خلال الاعتماد على مقاربة تحليلية تمكن من توضيح الفرضيات الاقتصادية المعتمدة والمعايير التي تستند إليها الشركات الفاعلة في إسقاطاتها المالية.**

<u>بالنسبة لمسطرة الدعوة إلى المنافسة واختيار الشركات المفوض إليها</u>

- **تسريع إصدار القرار الوزاري، الذي بموجبه ستُحدَّد أشكال وكيفيات إعداد وثائق الدعوة للمنافسة المتعلقة بتفويض تدبير مرفق عام من قبل الجماعات الترابية أو هيآتها مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات بعض المرافق كالنقل العمومي بالحافلات؛**

<u>على صعيد التدبير العملي لتنفيذ عقود التدبير المفوض لمرفق النقل الحضري وشبه الحضري بواسطة الحافلات</u>

- **تأطير مساهمة الشركات المفوض إليها تدبير هذا المرفق في جهود الاستثمار، لاسيما من خلال ضمان ملاءمة رؤوس الأموال الأولية للشركات المفوض إليها لحجم البرامج الاستثمارية والحرص على تحريرها داخل الآجال القانونية والتعاقدية؛**
- **تعبئة الإمكانيات المتاحة من أجل الرفع من إنتاجية الشبكات وتقليص تكاليف الاستغلال وذلك بالحرص على تعزيز جاذبية الشبكات وتأطير العلاقات التجارية مع الشركات المنتمية إلى نفس المجموعة الاقتصادية وتثمين مردودية الموارد البشرية وتحسين تكوينها.**

<u>بالنسبة لآليات الدعم العمومي</u>

- **بلورة رؤية استراتيجية مندمجة ومستدامة لآليات الدعم العمومي من خلال ربطها بالتوجهات الاستراتيجية الوطنية للتنقلات الحضرية بهدف إرساء الشروط اللازمة لتعزيز التوازن المالي لعقود التدبير المفوض؛**
- **وضع إطار وطني توجيهي يوثق كيفيات تنظيم ومنح وتتبع الدعم الخاص بالاستثمار الأولي، بهدف توحيد الممارسات المعمول بها وتحديد شروط الاستفادة منه والمبالغ المخصصة له وتفصيل التوازنات المتوخاة من ورائه على النموذج المالي لعقود التدبير المفوض؛**
- **مراجعة آليات المراقبة والتتبع الخاصة بمنح دعم التعويض الخاص بالنقل المدرسي والجامعي، لا سيما من خلال تأطير الإجراءات المتعلقة بالتتبع والمراقبة للوقاية من المخاطر ذات الأثر المالي؛**
- **إعادة هيكلة وتعزيز الهيئات المسؤولة عن مراقبة وتتبع تنفيذ عقود التدبير المفوض من خلال إضفاء الطابع الرسمي على صلاحياتها، وتحديد تنظيمها وتعزيز آليات تتبع ومراقبة تنفيذ العقود وتقييم أعمالها.**

تدبير الأسواق الأسبوعية:
أولويات إعادة التأهيل وتبني أساليب حديثة في إطار رؤية منسجمة ومتناسقة

تضطلع الأسواق الأسبوعية، وعددها 1028 على الصعيد الوطني، حسب الإحصائيات المتوصل بها من طرف مصالح الإدارات الترابية على مستوى مختلف العمالات والأقاليم، بدور بارز في الإسهام في تحقيق التنمية القروية من خلال إحداث مجموعة من الأنشطة المعيشية المدرّة للدّخل لاسيما لفائدة النساء والشباب، كما توفر موعدا أساسيّا لتصريف مختلف السلع والبضائع القادمة من مختلف سلاسل الإنتاج سواء المحلية منها أو الخارجية. فضلا عن ذلك، يعتبر السوق الأسبوعي بمثابة خزان غنيّ للهوية والذاكرة التراثية والإنسانية المشتركة للسّاكنة، باعتباره مكانا يختزل المراحل التاريخية للعيش المشترك ويحتفظ بعلامات تطوّر مظاهر استقرار الأفراد ونشاطهم وتلاقحهم بالمناطق المعنية.

ونظرا لهذا الدور الحيوي، اتخذت السلطات الحكومية المعنية عدة إجراءات وتدابير من أجل تأهيل وتحديث الأسواق الأسبوعية. وهكذا، وفي خضم تنزيل الركيزة الثانية لمخطط الجيل الأخضر 2020–2030، تم وضع هدف استراتيجي يتمثل في العمل على هيكلة وتحديث قنوات التوزيع قصد تحسين القيمة المضافة للمنتوجات وجودتها عند المستهلك، وذلك من خلال عصرنة 12 سوق جملة وتأهيل 100 سوق أسبوعي، فضلا عن بلوغ عتبة 120 مجزرة مرخّصة على صعيد التراب الوطني. كما سبق أن أصدرت وزارة الداخلية سنة 2013 دليلا لمساعدة الجماعات على تحسين حكامة ومهنية تدبير الأسواق الأسبوعية. بالإضافة الى تقديم الدعم للجماعات، على مدار العقد الأخير، لأجل تجهيز وإعادة هيكلة بعض الأسواق الأسبوعية، من خلال عقد اتفاقيات شراكة وإصدار رخص البرامج بمبلغ إجمالي قدره 61,21 مليون درهم ما بين سنتي 2021 و2022.

وقد بلغ إجمالي الموارد المتأتية من تدبير الأسواق الأسبوعية خلال السنة المالية 2022 حوالي 348,5 مليون درهم، أي بمعدّل 340.000 درهم لكل سوق أسبوعي، وتصدّر سوق ثلاثاء سيدي بنور عائدات تدبير الأسواق الأسبوعية خلال سنة 2022 بمبلغ 17,1 مليون درهم.

وقد انصبت المهمة الموضوعاتية المنجزة من طرف المجالس الجهوية للحسابات على الجوانب المتعلقة بالإطار القانوني والمؤسساتي والتنزيل الترابي لإحداث الأسواق الأسبوعية وحكامة تدبيرها. وغطت الفترة 2017-2022 بالنسبة لعينة مكونة من 191 سوقا أسبوعيا توجد في 177 جماعة، أي حوالي 19 % من الإجمالي الوطني من الأسواق الأسبوعية.

أولا. الإطار القانوني والمؤسساتي للأسواق الأسبوعية وعلاقته بتدخلات القطاعات الحكومية

1. الإطار القانوني والمؤسساتي

➢ إطار قانوني غير كاف لتأطير مجال الأسواق الأسبوعية وجب تحيينه

إذا كان القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، قد تناول بعض الجوانب التسييرية والمالية المتعلقة بالأسواق الأسبوعية، من خلال إدراج إحداث أو حذف أو ترحيل السوق الأسبوعي ضمن الاختصاصات الذاتية للجماعة والإشارة إلى بعض طرق التدبير والمداخيل المستحقة، فضلا عن تحديد صلاحيات الشرطة الإدارية في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية وسلامة المرور ومحاربة الغش، فإن بعض الجوانب الأخرى الأساسية، من قبيل القواعد والمساطر الواجب التقييد بها في مجالات إحداث أو حذف أو إجراء تعديلات على مكان أو مواقيت انعقاد الأسواق الأسبوعية، غير مؤطرة بأي نص قانوني.

كما لا يخضع مرفق السوق الأسبوعي لأي نص تشريعي أو تنظيمي خاص يتم من خلاله تحديد الإطار المفاهيمي المرتبط به، والجوانب التقنية المتعلقة بالتنظيم الداخلي لفضاءاته وطبيعة الأنشطة المرخص ممارستها على نطاقه والأنظمة المهنية للتجار والحرفيين النشيطين به، فضلا عن اقتراح آليات للتنسيق وللتتبع بخصوص وضع وتطبيق السياسات والبرامج والمشاريع العمومية لهيكلة وتطوير هذا المرفق على الصعيد الوطني.

➢ وجوب اعتماد أنظمة مشتركة لتدبير مرفق السوق الأسبوعي

لم يتم إصدار أنظمة مشتركة لتدبير مرفق السوق الأسبوعي في شكل دفاتر تحملات تفصل في أنماط تنظيمه واستغلاله وكذا في التزامات الجماعة والمستغلّ، وذلك رغم الحاجة الملحة لهيكلة طرق تدبير هذا المرفق. وعلى سبيل المقارنة، فقد سبق أن وضعت وزارة الداخلية أنظمة مشتركة لتدبير بعض المرافق العمومية الجماعية، على غرار مرافق توزيع الماء الصالح للشرب والكهرباء والتطهير السائل، وذلك في شكل دفاتر تحملات بموجب قرار وزير الداخلية رقم 387.21 الصادر في 10 ذي القعدة 1442 (21 يونيو 2021). ويأتي كل هذا في سياق تعتمد فيه الجماعات المعنية على دفاتر تحملات غير منسجمة مع المقتضيات المنصوص عليها في القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوّض للمرافق العامة. ويتجلى ذلك في استمرار الجماعات في الدعوة إلى المنافسة لأجل إيجار مرفق السوق الأسبوعي اعتمادا على مسطرة طلب العروض المنصوص عليها في مرسوم الصفقات العمومية.

وكنتيجة لذلك، تأثرت نسبيا المردودية المالية للأسواق الأسبوعية، إذ انخفضت مداخيلها بنسبة 16%، متراجعة بذلك من 412 مليون درهم خلال سنة 2017، لما يقارب 348 مليون درهم خلال سنة 2022. كما تم تسجيل أدنى مبلغ للمداخيل المستخلصة خلال سنة 2020، حيث بلغ ما مجموعه 290 مليون درهم، ويعزى ذلك بالأساس لتداعيات جائحة كوفيد 19 وما نجم عنها من تقلص للنشاط التجاري للأسواق.

> في هذا الصدد، أشارت وزارة الداخلية أنها عملت على وضع دليل عملي لفائدة الجماعات للاستئناس به بغية تأهيل وتحسين تدبير أسواقها الأسبوعية من خلال ترسيم إطار لحكامة جيدة وتدبير رشيد لهذه الأسواق من أجل استغلال الإمكانات التي تتيحها بطريقة معقلنة تحول دون تفويت موارد مهمة على مالية الجماعات. وأوضحت أن هذا الدليل يحتوي على تحديد التنظيم النموذجي للمرفق، وكذا وضع المنهاج والأدوات اللازمة لتدبير مرفق السوق (دفتر التحملات المتكون من البنود الإدارية والتقنية التي تحدد شروط الاستغلال والواجبات والالتزامات المتعلقة باستغلال المرفق المفوض أو بإنجاز أشغال أو منشئات)، مضيفة أن المديرية العامة للجماعات الترابية عملت على تعميم نماذج هذه الدفاتر التحملات وباقي الأدوات على كافة الجماعات بغية إصدار أنظمة مشتركة لتدبير هذا المرفق.

2. التقائية واندماجية تدخلات القطاعات الوزارية

➢ لزوم اعتماد مقاربة هيكلة الأسواق الأسبوعية في إطار منظور إصلاحي متكامل يغطي بشكل متواز ودامج أسواق البيع بالجملة للخضر والفواكه والمجازر

تعمل وزارة الداخلية بشراكة مع وزارة الفلاحة والصيد البحري على الإعداد لإنجاز دراسة تتعلق بوضع خارطة طريق وطنية تهم إصلاح مجموع مرافق أسواق البيع بالجملة للخضر والفواكه والمجازر والأسواق الأسبوعية، وذلك بموجب الدورية عدد 19607 المؤرّخة في 02 نوفمبر 2020. ويأتي إعداد هذه الرؤية الاستراتيجية استنادا إلى توجيهات كل من المخطط المديري لأسواق البيع بالجملة للخضر والفواكه ونظيره ذي صلة بالمجازر وأسواق الماشية ذات الأولوية، بينما لا تحظى الأسواق الأسبوعية بآلية تخطيطية وطنية مماثلة.

وعلى هذا الأساس، تظل الأسواق الأسبوعية في حاجة إلى تسريع بلورة إطار توجيهي يؤطر إحداث وعصرنة هذه المرافق ويحدّد توزيعها المجالي، بما يضمن تنوير الآفاق المزمع اعتمادها في إطار خارطة الطريق السّالفة الذكر. في حين، وبحكم الارتباط الوثيق والتداخل الوظيفي بين المرافق التجارية الثلاث المعنية على مستوى سلسلة القيمة للمنتجات الفلاحية والغذائية، فإنه يتوجب مقاربة إصلاحها بشكل متواز ومتزامن.

➢ إلزامية توحيد المقاربات التخطيطية بين القطاعات المتدخلة في ورش إصلاح مرفق السوق الأسبوعي

اقتصر إعداد خارطة الطريق الوطنية والتصاميم الجهوية لإصلاح أسواق البيع بالجملة والمجازر والأسواق الأسبوعية على وزارتي الداخلية، والفلاحة والصيد البحري، باعتبارهما الفاعلين الأساسيين في هذا المسلسل الإصلاحي المهيكل. وقد كان من المفيد إشراك مجموعة من القطاعات الوزارية الأخرى المعنية بهذا الخصوص على غرار الاقتصاد الاجتماعي والتضامني، وإعداد التراب الوطني والتعمير والثقافة والتنمية المستدامة.

ومن جهة أخرى، لم يتم الاستناد إلى إطار مرجعي موحّد بين الوِزَارَتَيْنِ المذكورتين في تحديد الأهداف ومصادر التمويل المطلوبة في بلورة الخارطة المذكورة، حيث أن الأطراف المعنية سعت إلى تحقيق الأهداف القطاعية الخاصّة بها وبإمكانيات التمويل المتاحة داخل برامج كل وزارة على حدة، بدل مقاربة التمويل من منظور المساهمة الحكومية الإجمالية في الورش، وكذا البحث عن تمويلات في إطار شراكات مع القطاع الخاص.

➢ أهمية تحقيق الانسجام بين البرامج المرتبطة بتنمية الأسواق الأسبوعية وفق رؤية حكومية مندمجة للقطاع

تتضمن مجموعة من الأوراش الاستراتيجية المهيكلة بشكل صريح بعدا ذا صلة بإصلاح مرفق السوق الأسبوعي، والتي تتم بلورتها وقيادتها من طرف أجهزة حكومية مختلفة، تتمثل في وزارة الداخلية ووزارة الفلاحة والصيد البحري ووزارة الصناعة والتجارة، فضلا عن وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة، على غرار مشاريع التأهيل الحضري والتنمية المندمجة الممولة من قبل صندوق التنمية القروية والمناطق الجبلية، إضافة إلى مشاريع البرنامج الوطني للتنمية المندمجة للمراكز القروية الصّاعدة فضلا عن برنامج التأهيل الحضري ورخص البرامج الصادرة عن وزارة الداخلية المتعلقة بتمويل تهيئة بعض الأسواق الأسبوعية وكذا مخطط الجيل الأخضر 2020-2030.

وتتم عملية وضع هذه السياسات والبرامج بشكل متواز، وأحيانا منفصل، دون الحرص على ربط الجسور اللّازمة بين مختلف التوجهات الاستراتيجية القائمة أو المرتقبة. ويحول هذا الأمر دون توحيد النتائج المتوقعة وتفادي بروز أي تناقضات ممكنة، لاسيما فيما يخصّ تحديد مفهوم الجيل الجديد من الأسواق الأسبوعية، وموقعها داخل الشبكة العمرانية، ومحددات توزيعها وإعادة انتشارها داخل المجال الترابي، وكذا مظاهر التحديث المزمع إدخالها على الخدمات المقدمة بالمرفق وفقا لشروط الجودة والسلامة الصحية.

أشارت وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة، أنها تحرص على ضمان التقائية واندماجية التدخلات القطاعية الوزارية من خلال إعمال مقاربة مندمجة لتنزيل المشاريع وتوطينها في إطار وثائق التخطيط المجالي بما يضمن انسجام وتكامل مختلف البرامج القطاعية. وأوضحت أنه يتم، في هذا الصدد، إشراك مختلف القطاعات الوزارية ومختلف مكونات المنظومة المحلية على مستوى المجالات الترابية المعنية في مسار إعداد وثائق التعمير وكذا إبان مختلف المحطات التشاورية المنصوص عليها بموجب القوانين الجاري بها العمل.

وأضافت الوزارة ذاتها أنها تولي أهمية قصوى لتأهيل الأسواق الأسبوعية للمراكز القروية بتعاون مع مختلف الشركاء المعنيين بهدف تحسين جاذبيتها والارتقاء بمشهدها العمراني وتحفيز ديناميتها الاقتصادية والاجتماعية، وذلك في إطار تنزيلها للبرنامج الوطني للتنمية المندمجة للمراكز القروية الصّاعدة. كما أكدت على أنها تحرص على مواكبة القطاع المكلف بالصناعة والتجارة من أجل تنزيل الاستراتيجية المتعلقة بتطوير الأنشطة التجارية وكذا تحديد مميزات العرض التجاري على المستوى القروي بهدف وضع تصور جيل جديد من الأسواق الأسبوعية مع تحديد إمكانية تجميعها وعقلنة توزيعها على المستوى الترابي.

➢ وجوب النهوض بالاقتصاد الاجتماعي والتضامني وجرد وصون التراث الثقافي اللّامادي للأسواق الأسبوعية

لم تأخذ وزارة السياحة والصناعة التقليدية والاقتصاد الاجتماعي والتضامني بعين الاعتبار البعد المتعلّق بالسوق الأسبوعي كفضاء سياحي ضمن استراتيجيتها القطاعية، بالرغم من الدور الذي لعبه تاريخيا، ولايزال، بصفة تلقائية كمنصة تجارية لتسويق المنتجات المجالية. كما أنّه لم يتم التنسيق مع هذا القطاع حول خارطة الطريق ومخططات الجهوية المرتقبة سالفة الذكر.

كما أن القطاع الحكومي المكلّف بالثقافة لا يتوفر على تصور استراتيجي حول جرد وتسجيل وصون وتثمين الرصيد الثقافي للأسواق الأسبوعية، بالرّغم من تفرّد نموذج السوق الأسبوعي المغربي وعاداته وقدم نشأته، فضلا عن أهميته البالغة في تحديد الهوية الوطنية بالمجالات القروية المغربية. ويذكر في هذا السياق أن مديرية التراث الثقافي قامت بإنجاز مهمة جرد منهجي للتراث المحلي بإقليم الجديدة خلال سنة 2021، والتي أبرزت تصنيف الأسواق الأسبوعية كعنصر ثقافي غير مادي يكتسي خصوصيات محلية. كما أدرجت ذات المديرية في وقت سابق سوق خميس دار الشافعي بإقليم سطات ضمن عناصر التراث الثقافي غير المادي المسجّلة بالنظام المعلوماتي لجرد التراث الثقافي الوطني.

أشارت وزارة الشباب والثقافة والتواصل في جوابها، أن النص القانوني الذي يؤطر مجال التراث الوطني حاليا، لا يتطرق إلى التراث الثقافي غير المادي، ورغم ذلك، تضيف الوزارة، عمل قطاع الثقافة، في حدود اختصاصاته، على الاهتمام بالممارسات الثقافية الخاصة بالأسواق الأسبوعية، من خلال التدابير التالية:

- جرد الأسواق الأسبوعية في العديد من العمالات والأقاليم، كسطات، والجديدة، وطاطا، وتارودانت، والعرائش؛
- إدماج بعض الأسواق الأسبوعية كفضاءات ثقافية في منظومة جرد وتوثيق التراث عبر الأنترنيت؛
- وضع مكنز يحدد أسماء الفضاءات المرتبطة بالمبادلات التجارية وكذا بالممارسات الثقافية الخاصة بهذا المجال؛

- جرد العناصر الحاضرة في مختلف الأسواق وإدماجها في منظومة الجرد، من بينها: الدلالة، والحلقة، والمهارات الحرفية المختلفة.

ثانيا. التنزيل الترابي لإحداث وهيكلة الأسواق الأسبوعية

1. دور الفاعلين الترابيين على مستوى إحداث وهيكلة الأسواق الأسبوعية

➢ محدودية تفعيل لاختصاصات الجهات والعمالات والأقاليم في مجالي التخطيط الترابي ودعم استثمارات الأسواق الأسبوعية

تتولى الجهة، طبقا للمادّة 82 من القانون التنظيمي رقم 111.14، مهام توطين وتنظيم مناطق للأنشطة بالجهة، بالإضافة إلى إنعاش كل من أسواق الجملة الجهوية والأنشطة غير الفلاحية بالوسط القروي والمنتجات الجهوية. أمّا المادّة 78 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلّق بالعمالات والأقاليم، فقد أناطت بهذه الأخيرة العمل على توفير التجهيزات والخدمات الأساسية خاصّة في الوسط القروي.

ولم تعمل بعض مجالس الجهات (مراكش-آسفي وسوس-ماسة وبني ملال-خنيفرة والدار البيضاء-سطات وطنجة-تطوان-الحسيمة والرباط-سلا-القنيطرة) على تضمين برامجها التنموية الجهوية السارية أي تصوّر استراتيجي متكامل لأجل ضبط عمليات التوطين الجغرافي للأسواق الأسبوعية وهيكلة منظومة تجارتها. وقد اقتصرت الجهود المبذولة بهذا الخصوص على الانخراط في مجموعة من مشاريع اتفاقيات للمساهمة في تمويل أشغال تهيئة بعض الأسواق الأسبوعية والتي عرف مسار توقيع بعضها شيئا من التعثر على غرار اتفاقيات تهيئة الأسواق الأسبوعية لجماعات العوامرة وسيدي اليمني وانويرات وسوق ثلاثاء الغرب وسيدي محمد لحمر، دون أن يكون ذلك منبثقا عن رؤية إصلاحية دامجة لهذا المرفق بالتراب الجهوي. على العكس من ذلك، فإن برنامجي التنمية الجهوية لجهتي فاس-مكناس والشرق يؤشران على وجود بعض التوجّهات التنموية التي تضفي طابعا موحدا ومتجانسا لتدخلات الجهة في مجال هيكلة الأسواق الأسبوعية بترابها.

كما اتضح أنّ العمالات والأقاليم لا تنكب على الإعمال الكامل لأدوارها في إعداد برامج أفقية لتطوير الأسواق الأسبوعية وفي تعبئة وتنفيذ استثمارات لإعادة هيكلتها وعصرنتها وكذا في تشجيع أساليب التعاضد والتعاون بين الجماعات لأجل إعادة توزيعها ترابيا، وذلك انسجاما مع تدخلات باقي الأطراف.

> أشارت وزارة الداخلية أن القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم نص على أنه، بغية إعداد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم، تمد الإدارة والجماعات الترابية الأخرى والمؤسسات والمقاولات العمومية مجلس العمالة أو الإقليم بالوثائق المتعلقة بالمشاريع المراد إنجازها بتراب العمالة أو الإقليم داخل أجل شهرين من تاريخ تقديم الطلب.

➢ أهمية التخطيط القبلي والتنسيق التشاركي بين الجماعات لبرمجة وتنفيذ استثمارات إحداث أو تهيئة أو إعادة توطين الأسواق الأسبوعية

لا تندرج برمجة استثمارات الجماعات المتعلقة بالأسواق الأسبوعية ضمن تخطيط مسبق يبرّر مآلاتها التنموية ويحدّد ضمن برامج عملها الاستراتيجيات الوطنية والجهوية التي تمت مراعاتها، وذلك من خلال تحديد محكم للحاجيات والأهداف المتوخاة وسيناريوهات تطور المردودية الجبائية. كما تبيّن تنفيذ مشاريع أخرى للتهيئة وإعادة التوطين دون أن تكون مدرجة في برامج عمل الجماعات المعنية، على غرار ترحيل السوقين الأسبوعيين لجماعتي بركان وميضار من دون تصوّر قبلي وكذا اعداد الدراسات الهندسية المطلوبة.

كذلك، لا تخضع عمليات إعادة توطين الأسواق الأسبوعية لدراسة وتخطيط عمودي مسبق مبنيّ على تحقيق التكامل والالتقائية بين برامج تنمية الجهة والجماعات الترابية الأخرى، بغية توحيد معايير التخطيط الترابي لهذا المرفق داخل نفس المجال الجهوي تماشيا مع التوجهات الوطنية والخصوصيات المجالية. ومن أمثلة ذلك عمليات الترحيل داخل نفس تراب الجماعة أو إلى تراب الجماعة المجاورة التي خضعت لها الأسواق الأسبوعية للجماعات الترابية بوسكورة وبنسليمان وبوزنيقة وسلا والقنيطرة ودار الكداري.

> أشارت وزارة الداخلية إلى أن عمليات إحداث أو تهيئة أو إعادة توطين الأسواق الأسبوعية تكون موضوع تداول خلال الدورات العادية أو الاستثنائية للمجلس الجماعي المعني، وأضافت أن من بين الشروط التي تستند إليها عند تقديم الدعم المالي للجماعة لإنجاز هذه المشاريع، إدراجها ضمن برنامج عمل الجماعة، الإدلاء بنسخة من البحث العمومي بالنسبة لترحيل السوق إلى مكان آخر، توفر العقار.

➢ اعتماد مقاربة شمولية في الإعداد لبرمجة وتنفيذ عمليات إعادة توطين الأسواق الأسبوعية

اقتصرت عمليّات إعادة التوطين على أهداف عمرانية واجتماعية دون الحرص على ربطها بتعزيز الجاذبية التجارية للأسواق الأسبوعية، بما يمكن من الرفع من المداخيل الجبائية، علما أن الجانب الاجتماعي اقتصر على الساكنة المجاورة لمرفق السوق دون أن تتم مقاربته في إطار شمولي يأخذ بعين الاعتبار جميع الأطراف ذات المصلحة بما فيهم المرتفقون.

إن أهمية وحساسية مشاريع إعادة التوطين تفرض الحرص على انخراط ومشاركة جميع الأطراف المعنية خلال كافة أطوار العملية. إذ يجب أن تشرف عليها الجماعة، مع إشراك مختلف المتدخلين بالسوق قصد تيسير انخراطهم منذ البداية في التكيف مع الإجراءات المواكبة والحدّ من إمكانية مقاومة التغيير من خلال اعتماد آليات الديموقراطية التشاركية والتحسيس والمواكبة. وفي هذا الباب، يتّضح أن الجماعات لا تعمل على اتّخاذ إجراءات للتأكد من قبول الساكنة للتغييرات المزمع إحداثها وتأثيراتها السلبية والإيجابية على الولوج للخدمة من طرف المرتفقين، وعلى البيئة وكذا على الساكنة المحاذية للأماكن الجديدة لانعقاد الأسواق الأسبوعية المعنية. وكنتيجة لذلك، فقد أبدى بعض الباعة موقفا سلبيا حيال عمليات إعادة التوطين لبعض الأسواق الأسبوعية، على غرار ما تمّ الوقوف عليه في حالات أسواق خميس الزمامرة وخميس تازة و"صوريا" بجماعة مكناس إضافة إلى سوق جماعة قرية بامحمد.

➢ أهمية إرساء تكامل علائقي وانسجام وظيفي يربط الأسواق الأسبوعية بأسواق الجملة والمجازر وأسواق القرب

لا تحرص الجماعات على التنسيق مع السلطة المحلية من أجل مراقبة وتتبع مصادر الشاحنات الوافدة على أبواب أسواقها وتوثيق مراجعها ومساراتها قبل التفريغ والعرض، وتحديد مصادر كل المنتوجات المعروضة على حدة. وهذا الأمر يؤثر بشكل مباشر على أسعار وجودة المنتوجات المعروضة بسبب اتساع هوامش الوساطة داخل الأثمان وإدخال منتجات رديئة الجودة كبديل لارتفاع ثمن تلك ذات الجودة الاعتيادية.

ويبدو ضروريا في هذا الإطار اتخاذ التدابير الملائمة بتنسيق بين جميع الأطراف المعنية من أجل رصد ومراقبة المستودعات السرية لتخزين وبيع الخضر والفواكه.

كما تؤثر حالة المجازر سلبا على الوضعية الصحية والبيئية للأسواق الأسبوعية المحتضنة لها، نتيجة التخلص من مخلفات الذبح والنفايات السائلة دون معالجة مسبقة، في الوسط الطبيعي المحاذي أو من خلال حفر بائدة لا تتوفر فيها الشروط الضرورية، مما يهدّد سلامة المنظومة البيئية والصحية.

للإشارة، فإن بعض الجماعات تعمل على دراسة ومناقشة إمكانية إعادة تخصيص أسواقها الأسبوعية لاحتضان أسواق نموذجية يومية، منها جماعة سيدي بنور بالنسبة لمشروع مندمج يضم سوقا يوميا بالوعاء العقاري الرّاهن لثلاثاء سيدي بنور وجماعة بوسكورة بالنسبة لمشروع سوق نموذجي يومي لتعويض السوق الأسبوعي.

2. الوضعية العقارية للأسواق الأسبوعية

➢ حكامة تدبير ملفات استغلال الأوعية العقارية لمرفق السوق الأسبوعي يلزمها التحسين والتقيد بمبدأ المشروعية

يتم استغلال الأملاك العقارية للأسواق الأسبوعية خلال أيّام محدودة في الأسبوع، دون أن تعمل الجماعات على تنويع خدمات القرب المقدّمة فيها في باقي أيّام الأسبوع بما من شأنه درّ مداخيل إضافية. كذلك، لا تلجأ الجماعات إلى التحري المسبق لإمكانيات الاقتناء بالتراضي من خلال التفاوض مع الأطراف المالكة للأراضي قبل الإقدام على استغلالها في إحدى ارتفاقات السوق الأسبوعي. كما لا تحرص على تفعيل مسطرة نزع الملكية لأجل المنفعة العامة عند الاقتضاء من أجل تطبيق المقتضيات التخصيصية المقرّرة بتصاميم التهيئة أو النمو بشأن الأسواق الأسبوعية، مبررة ذلك بعدم توفرها على الإمكانيات المالية المفروض تعبئتها لاستيفاء جميع مراحل هاته المسطرة.

وكنتيجة لذلك، أدّى عدم احترام الجماعات لمسطرة نزع ملكية العقارات وفق الإجراءات المقرّرة طبقا للقانون رقم 7.81 المتعلّق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامّة وبالاحتلال المؤقت، إلى نشوء مجموعة من المنازعات القضائية، والتي كلّفت الجماعات المدرجة في العينة المدروسة الدخول في 59 نزاعا قضائيا حول الاعتداء المادي تمّ فيها الحكم ضدها بمبلغ إجمالي يقدّر بحوالي 61 مليون درهم. يوجد منها 40 ملفا قضائيا بجماعة واحدة (دمنات) بقيمة

أحكام إجمالية ناهزت 31,8 مليون درهم، و4 ملفات قضائية بجماعة ثلاث بوكدرة بقيمة أحكام إجمالية وصلت إلى 14.6 مليون درهم، إضافة إلى ملف واحد بجماعة اليوسفية بمبلغ حكم حدد في 5,5 مليون درهم.

➢ أهمية ضبط واحتواء توسّع الأسواق الأسبوعية وضبط نشاطها غير المنظّم

تواجه الأسواق الأسبوعية المتوسطة أو الكبرى إكراهات التوسّع غير المراقب لنطاقها. وقد مكنت المعاينة الميدانية من الوقوف على حقيقة الاستغلال العشوائي للمساحات المتواجدة أمام وبجنبات هذه الأسواق والتي تمتد إلى قارعة الطريق، مما يربك حركة المرور داخل المداخل والممرّات وأمام هذه الأسواق، ويتسبب في حدوث خلافات حول أحقية تحصيل واجبات الدخول أو الوقوف في هذه المناطق، كما يؤثر ذلك على جودة العيش بالمناطق السكنية المحيطة وعلى التجهيزات العمومية المعنية بالتوسع. ومن أمثلة ذلك، نذكر أسواق سيدي بنور وبن جرير وقلعة السراغنة.

ثالثا. حكامة تدبير الأسواق الأسبوعية

1. أنماط التدبير

طبقا للمادّة 83 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلّق بالجماعات، يتعين على الجماعة أن تعتمد عند إحداث أو تدبير المرافق الجماعية، سبل التحديث ولا سيما عن طريق التدبير المفوّض أو إحداث شركات التنمية المحلية أو التعاقد مع القطاع الخاص.

➢ اقتصار الإيجار باعتباره تدبيرا مفوضا على تفويت حقوق الاستغلال مقابل إتاوات سنوية قارة دون الاهتمام بتطوير المرفق

بالرغم من استقرار المداخيل المحققة سنويا في إطار إيجار الأسواق الأسبوعية، فإن الممارسة أبانت عن محدودية هذا النمط من التدبير، خصوصا أن النصوص التطبيقية المتعلقة بأشكال وكيفيات إعداد وثائق الدعوة إلى المنافسة المنصوص عليها بالمادتين 5 و12 من القانون رقم 54.05 لم تصدر بالرغم من انصرام 17 سنة منذ دخول القانون المذكور حيز التنفيذ.

وتبعا لذلك، فالجماعات الترابية كانت تعتمد على المقتضيات القانونية المؤطرة لمسطرة طلب العروض المفتوح والمنصوص عليها في المرسوم رقم 2.12.349 المتعلق بالصفقات العمومية، عملا بمقتضيات مذكرة الخزينة العامّة للمملكة بتاريخ 04 أكتوبر 2006 حول موضوع إيجار منتوج الأسواق الأسبوعية.

وتجدر الإشارة إلى أن عدم اعتماد القانون رقم 54.05 كمرجع أساسي في عمليات إيجار الأسواق يحرم الجماعات الترابية من تطبيق الالتزامات الواردة في المواد 18 (الفقرة الأخيرة) و25 و30 و31 و32 من هذا القانون والتي تخص طرق تتبع التدبير المفوض، مؤهلات الشركات المفوض لها، ومساطر المراقبة الداخلية، وطرق نشر المعلومات المالية، ومسطرة فرض العقوبات والتعويضات. وقد نتج عن هذه الوضعية تباينات كثيرة في صياغة كنانيش التحملات وعقود الاستغلال وتحديد التزامات الأطراف المتعاقدة وحماية التوازنات القانونية والاقتصادية الواجب احترامها عند ايجار مرافق الأسواق الأسبوعية.

➢ نجاح نمط التدبير من خلال شركة التنمية المحلية رهين بإنجاز دراسات جدوى قبلية تهم الجوانب التقنية والقانونية والمالية

توفر آلية تدبير المرافق العمومية عن طريق شركات التنمية المحلية عدة إيجابيات تتجلى أساسا في التخفيف من عبء المساهمة المالية للجماعات الترابية في تدبير المرافق الجماعية، وإضفاء طابع المهنية والنجاعة والفعالية في تدبير المرفق العمومي الجماعي، والاستفادة من وسائل القانون الخاص التي تتميز بالمرونة وحرية التصرف.

وفي هذا الإطار وكتجربة نوعية، أقرّ المجلس الجماعي لجماعة كيسر في إطار دورته الاستثنائية المنعقدة في غشت 2016 إحداث شركة تنمية محلية تحت مسمى "أسواق كيسر" من أجل تدبير مرفق السوق الأسبوعي ومواقف السيارات بمركز الجماعة. ورغم مصادقة المجلس الجماعي على النظام الأساسي للشركة في أكتوبر 2016، فلم يتم التأشير عليه من طرف سلطة المراقبة الإدارية إلا في أبريل 2018، وبالتالي لم يتم الإحداث الفعلي للشركة إلا بتاريخ يوليوز 2018 من خلال التقييد بالسجل التجاري.

ووجب التنبيه إلى أن تجربة شركة التنمية المحلية "أسواق كيسر" سجلت عدة نقائص على مستوى تدبير السوق الأسبوعي، تتمثل على الخصوص في مساهمة الجماعة لوحدها في رأسمال شركة التنمية وعدم إشراك فاعلين

عموميين آخرين وضعف أجهزة حكامتها وغياب التجربة في تدبير الأسواق. كذلك، لم تبرم الشركة عقدة عمل مع المدير التنفيذي واتفاقية تدبير مرفق السوق الأسبوعي مع الجماعة، مما ترتب عنه غموض على مستوى مجال تدخل الشركة المذكورة (المجزرة، رحبات السوق الأسبوعي، مواقف السيارات). زيادة على ذلك، لا تستفيد الجماعة من عائدات تدبير السوق الأسبوعي منذ إحداث الشركة، علما أن متوسط مداخيل المرفق المذكور بلغ 3,6 مليون درهم سنويا خلال الفترة 2012 – 2017.

أشارت وزارة الداخلية أنه قبل التأشير على النظام الأساسي لشركة التنمية المحلية، تحث الجماعات على إرفاق الوثائق الخاصة بملف إحداث الشركة بخطة عمل"business plan" وذلك لضمان استمرارية هذه الأخيرة في أداء مهامها.

➢ ضرورة إرساء نظام لتدبير الأزمات من أجل ضمان مبدأي استمرارية وملاءمة الأسواق الأسبوعية

شكلت جائحة "كوفيد 19" تحديا لمعظم الجماعات التي كانت مجبرة على توقيف نشاط أسواقها الأسبوعية، وفي نفس الآن، الحفاظ على حسن سير تزويد الساكنة بمختلف المواد والسلع الأساسية، تحقيقا لمبدأ الاستمرارية في أداء الخدمات من خلال ضمان انتظام سير المرفق العام المنصوص عليه بالمادة 05 من القانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية.

وقد أبانت الجائحة عن جانب من أوجه قصور الوثائق التعاقدية المتعلقة بإيجار الأسواق ولاسيما فيما يخص تضمينها لبنود تتعلق بالقوة القاهرة المترتبة عن الكوارث الطبيعية أو انتشار الأوبئة والحلول المقترحة لكل حالة. كما أظهرت غياب شروط التأمين على الأضرار، كعدم التنصيص على المساطر الواجب اتباعها في حالة توقف السوق أو إغلاقه، والالتزامات التعاقدية الخاصة بتأمين الأخطار الناجمة عن تدهور النشاط التجاري لحماية الجماعة من أية مسؤولية تتعلق بتعويض الشركات المتضررة، والالتزامات الخاصة بتنظيف وتطهير الفضاءات التجارية، وكذا الالتزامات الخاصة بتنظيم عمليات الدخول والخروج من وإلى الأسواق.

➢ أهمية إعداد تقارير حول تشخيص وضعيات تدبير الأسواق الأسبوعية وعلى إنجاز تقييمات مرحلية حول جودة الخدمات المقدمة

أوجبت المادة 272 من القانون التنظيمي رقم 113.14 على الجماعات اعتماد التقييم لأدائها وتقييم حصيلة تدبيرها، غير أنه لوحظ عدم قيام مصالح الجماعات موضوع العينة، بإعداد تقارير دورية تهم تشخيص وضعيات تدبير الأسواق الأسبوعية وتقييم جودة الخدمات المقدمة وطرق التسيير المنتهجة من طرف الشركات المستغلة لهذه الأسواق. كما أنها لا تقوم بوضع مؤشرات الأداء، لأجل قياس مردودية الأسواق الأسبوعية وتقييم رضى المرتفقين عن جودة الخدمات المقدّمة من خلال بحوث ميدانية أو من خلال وضع الآليات المناسبة لتلقي ملاحظات المرتفقين (دفتر الملاحظات، أو خلية استماع، أو البريد إلكتروني). وذلك بغية الوقوف على الاختلالات التدبيرية الخاصة بالتحصيل والتفكير في أنجع الحلول لتنمية مداخيل الجماعة.

بالإضافة لما سبق، لا يتم إجراء أي تقييم كمي أو نوعي للتحديد الدقيق لإمكانيات وإيرادات السوق الأسبوعي كيفما كان نمط التدبير، وذلك بغية الوقوف على الاختلالات التدبيرية الخاصة بالتحصيل والتفكير في أنجع الحلول لتنمية مداخيل الجماعة.

ولا تساعد هذه الوضعية الجماعات على اتخاذ القرارات المناسبة على ضوء نتائج وخلاصات أعمال التقييم، من أجل تطوير مرفق السوق الأسبوعي والارتقاء بالخدمات المقدمة للمرتفقين.

2. صلاحيات الشرطة الإدارية

➢ تعميم إخضاع الأسواق الأسبوعية إلى قرارات صحية جماعية وإرساء القواعد المرتبطة بحفظ الصحة والنظافة والبيئة في حاجة للتفعيل

لا تعتمد 81 % من الجماعات ضمن العينة المدروسة على القرارات الصحية لتدبير أسواقها الأسبوعية، والتي تتضمن مجموع القواعد المرتبطة بحفظ الصحة والنظافة والبيئة، فضلا عن تلك الرامية إلى ضمان السكينة العامة بالأسواق وتحسين ظروف الخدمة العمومية ضمانا للراحة الجسمانية والذهنية والاجتماعية للمرتفقين. كما أن القرارات الموجودة لم يتم تحيينها في بعض الأحيان لأزيد من 30 سنة (مثل جماعة أولاد تايمة التي تتوفر على قرار صحي رقم 90/12 مؤرخ في 31 أكتوبر 1989، والقرار الصحي الخاص بجماعة تحناوت رقم 2004/04 المصادق عليه بتاريخ 05 يونيو 2004).

وتقتصر تدخلات الجماعات في أسواقها الأسبوعية على بعض الحملات التوعوية التي تقوم بها بعض الجمعيات، وذلك بصفة موسمية وليس بناء على برنامج عمل مسبق تجتمع حوله جميع المصالح المختصة (الجماعة، وزارة الصحة، المكتب الوطني للسلامة الصحية، الجمعيات الشريكة...).

➢ التدابير الخاصّة بالسكينة العمومية والمتعلقة بتجنب أو مكافحة انتشار الأمراض الوبائية أو الخطيرة داخل الأسواق الأسبوعية في حاجة إلى تظافر جهود جميع الأطراف

تعرف الأسواق الأسبوعية انتشار ظاهرة الاحتلال غير المشروع لجنبات ومداخل الأسواق وكذلك ممرات مرور المرتفقين والعربات التي تنقل مقتنياتهم، وهو ما يسبب حالة من الاكتظاظ للولوج إلى السوق وصعوبة في التنقل بداخله.

كما تم الوقوف على عدة حالات للاحتلال غير القانوني للملك العمومي داخل الأسواق مع استغلال غير مشروع للكهرباء انطلاقا من أعمدة الانارة العمومية (عدة براريك مبنية داخل عدد من الأسواق، بائعو أعمدة الخشب المستقرين بالملك العمومي للأسواق على الدوام، خيم تستعمل كمقاه يوم السوق) دون أن تقوم الجماعات المعنية بتطبيق ما تنص عليه المادة 27 من القانون 57.19 أو على الأقل التبليغ بهذه المخالفات لدى السلطة المحلية.

في نفس السياق، لوحظ عدم توفر الجماعات على خلية عمل دائمة الانعقاد خلال أيام السوق الأسبوعي، ومعبأة في عين المكان عند الاقتضاء (لجنة تتبع تدبير السوق أو اللّجنة الدائمة لمراقبة الإيجار أو التدبير المفوّض)، لأجل معاينة ظروف السكينة العامة بمختلف الفضاءات واتخاذ الإجراءات الاستباقية والحمائية الضرورية للحدّ من أيّ سلوك أو عمل من شأنه أن يثير الفوضى ويهدّد السّلامة العامّة.

3. جودة الخدمات المقدّمة

➢ مراقبة النظافة والجودة والسلامة الصحية تستلزم المساهمة الفاعلة من لدن الجماعات والمزيد من الانتظام والفعالية

بلغت حصيلة حملات اللجان المختلطة على مستوى 47 عمالة وإقليم بالمملكة 30975 زيارة و341783 مراقبة لنقاط البيع خلال الفترة من 2017 إلى 2022. إذ يلاحظ أنّ هذه المراقبات تكتسي طابعا موسميا، تتزامن في الغالب مع فترات ما قبل شهر رمضان ومختلف الأعياد التي يكثر فيها الاستهلاك. كما تنشط هذه الحملات عند ارتفاع أثمان بعض المواد الاستهلاكية الأساسية ذات الإقبال الواسع لدى المواطنين، وكذا عند الوقوف على تسرّب شحنات من المواد والبضائع التي قد تشكل خطرا على المستهلكين داخل الأسواق واتساع رقعة تداولها، وهو ما يفرض اتخاذ الإجراءات اللازمة والتشديد الظرفي للمراقبة.

ومن جهة أخرى، لوحظ أن الجماعات لا تبادر الى تفعيل صلاحياتها في مجال تأمين سلامة وجودة المواد الاستهلاكية واللحوم والتوابل الموضوعة للبيع أو للاستهلاك في عين المكان أيام انعقاد الأسواق الأسبوعية، وتكتفي بانتظار دعوتها في إطار اللجان المختلطة لمراقبة الأسعار والنظافة والجودة التي تأخذ على عاتقها هذه المهام بتنسيق مع الإدارات الترابية. وفي هذا السياق، يتبيّن أنّ هذه اللجان لا تتوفر على برامج سنوية مسبقة تحدد الزيارات الميدانية المزمع القيام بها للأسواق الأسبوعية.

➢ توزيع وتداول المنتجات الغذائية داخل الأسواق الأسبوعية يحتاج إلى احترام الضوابط التقنية المطلوبة التي تحدّ من تلفها

لا تتوفر عينة الأسواق موضوع المهمة الموضوعاتية، على التجهيزات الأساسية للحدّ من تلف المنتجات الغذائية وتوفير شروط صحية للعرض والتبضع والاستهلاك. كما لا يتم تزويدها بتجهيزات ملائمة لتخزين السلع والبضائع، ممّا يضطر التجار والباعة إلى إيفاد شحنات لا تتعدّى ما يمكن تصريفه خلال يوم انعقاد السوق، وكذلك في بعض الأحيان، إلى التخزين داخل محلات البيع أو بأماكن غير مراقبة داخل السوق. كما تبيّن ضعف المساحة المغطاة من الأسواق التي ناهزت 0,5 % بالنسبة لعينة من 12 سوقا بجهة الشرق و0,9 % بالنسبة لعينة أخرى من 18 سوقا بجهة مراكش-آسفي. كما لم تتعدّ المساحة المغطاة لأهم سوق أسبوعي وطني 2,3 % (ثلاثاء سيدي بنور). ويتبيّن أيضا من خلال تحليل ظروف عرض المنتوجات والسلع على مستوى خمسة عشر (15) جماعة بجهة مراكش-آسفي، أن حوالي نصف التجار يعرضون منتوجاتهم مباشرة فوق أرضية الباحات.

ويلجأ الباعة إلى وسائل تقليدية لمحاولة الحفاظ على طراوة منتجاتهم، من خلال نصب خيام واستخدام مظلّات شراعية وستائر وأقمشة وأغطية مبللة وألواح، فضلا عن توظيف طاولات مفروشة لبيع اللحوم الحمراء والبيضاء

والأسماك. إلا أن هذه الوسائل لا توفر الحماية الكافية للسلع، لكونها معرضة للتلوث بسبب عوامل خارجية، من قبيل الأتربة والغبار والأمطار والأوحال والأدخنة والرطوبة، فضلا عن الغازات المنبعثة من عوادم المركبات التي تجول فضاءات العرض.

ولم يتم الوقوف على وجود أيّ سوق أسبوعي مزوّد بتجهيزات لحفظ المواد الغذائية على مستوى 310 سوقا أسبوعيا تغطي جهتي فاس-مكناس ومراكش-آسفي. كما أن بائعي الأسماك لا يتوفرون بعين المكان على محلات مغطاة ومزودة بكميات كافية من الثلوج، ولذلك يتم عرض المنتوجات فوق صناديق بلاستيكية تحت أشعة الشمس. إلى جانب ذلك، تتعرّض العديد من المنتوجات الأخرى بشكل مطوّل إلى أشعة الشمس، ممّا يؤثر على طراوة الخضر والفواكه وعلى قابلية استهلاك المواد الغذائية المستوجبة للتبريد.

➢ أهمية إخضاع تحصيل الإتاوات إلى نظام خاصّ مبنيّ على مساطر محدّدة ومعايير مضبوطة

تبين أن عمليات التحصيل بعينة الجماعات المدروسة ليست منظمة ومؤطرة بمعايير محدّدة، من قبيل العمل بمنهجية تقسيم السوق إلى باحات وفضاءات، وتكليف فرق التحصيل والمراقبة بشكل متكافئ، وتوزيعها على مختلف المناطق المعينة، والعمل على تناوب ومداورة المحصلين حسب مردوديتهم على هذه الفضاءات، إضافة إلى إقرار ترتيبات عملياتية تسهّل تتبع عملية التحصيل وتدقيق سيرورتها وتطورّها كلما اقتضى الأمر ذلك.

كما تمّ الوقوف في حالات التدبير المباشر على عدم كفاية فرق التحصيل المرصودة لاستخلاص واجبات الدخول أو الوقوف وواجبات أسواق بيع البهائم بمختلف باحات العرض، والتي تنضاف إلى مهامها لاستخلاص رسوم الذبح بالمجازر الجماعية ومراقبة وزن الذبائح.

ويطرح تعدد مداخل الأسواق وغياب التسوير صعوبات أمام فعالية ومردودية تحصيل الواجبات المستحقة.

أمام هذا الوضع، تلجأ بعض الجماعات إلى تشغيل أعوان عرضيين لمساعدة الشسيع ونائبه في تحصيل المداخيل في مختلف الأبواب. لكن ذلك لا يكون كافيا لتحسين منسوب الإيرادات بالشكل المطلوب نظرا لعدم كفاية الأعداد المشغلة لسدّ الخصاص ولعدم توفرهم على مهارات ملائمة لهذه المهام.

➢ لزوم سدّ العجز المسجّل على مستوى التجهيزات الأساسية المُزَوَّدَةِ بها الأسواق الأسبوعية كشرط حاسم للارتقاء بجودة الخدمات المقدّمة

يتوفر 648 سوقا أسبوعيا على الربط بشبكة لتوزيع المياه أو على خزان مائي، وهو الأمر الذي يشكل نسبة تجهيز ناهزت 63%. ويرتبط 146[8] سوقا أسبوعيا بنظام للتطهير السائل، وهو ما يمثل 25% من العدد الكلي الوطني. أما التسوير الوقائي، فيوجد في حوالي 733 سوقا أسبوعيا، ممّا يشكل وطنيا نسبة 71%. كذلك، تم تزويد 646 سوقا أسبوعيا بأعمدة للإنارة العمومية، أي ما يوافق نسبة 63%. إضافة إلى ذلك، يقتصر وجود المرافق الصحية على 329 سوقا أسبوعيا، وهو ما يناهز 32% من مجموع الأسواق الأسبوعية الوطنية. وبالنسبة للميزان القبان لوزن البضائع، فلا يوجد سوى في 9 أسواق أسبوعية بتراب جهتي فاس-مكناس ومراكش-آسفي، وهو ما يمثل حوالي 2,9% على مستوى هاتين الجهتين. فيما تغيب تجهيزات حفظ المواد الغذائية في كافة الأسواق الاسبوعية بتراب نفس الجهتين سالفتي الذكر.

ويتضح من خلال تحليل مؤشرات تجهيز مجمل الأسواق الأسبوعية على الصعيد الوطني وجود نقص على مستوى مجموعة من الارتباطات والمنشآت الأساسية والحيوية لضمان الشروط الدنيا للاستفادة من خدمات ذات جودة. حيث لا تتوفر الأسواق على البنيات التحتية الملائمة لضمان شروط تنظيم الولوج والسلامة الصحية والنظافة والأمن والراحة المرفقية. كما تعاني التجهيزات الموجودة بها من تقادم بنيتها ومن وجود بعضها خارج الخدمة بسبب عدم الحرص على صيانتها بصفة دورية وإصلاحها كلما تعرّضت لأعطاب أو إتلاف. ويساهم الاستغلال غير المراقب لمكوّنات هذه الأسواق وعدم اعتماد أي تنظيم داخلي يراعي التجهيزات الداخلية والحرص على ديمومتها في تسريع وتيرة تهالك حالة المنشآت والإضرار بها.

> أوضحت وزارة الداخلية في معرض جوابها، أنها ما فتئت تحث الجماعات التي تطلب دعما ماليا من أجل تأهيل أسواقها الأسبوعية، على تبني أنماط جديدة من التدبير لأسواقها وذلك من أجل سد الخصاص فيما يخص التجهيزات التي تعاني منها

[8] إحصائية تتعلّق فقط بجهات طنجة-تطوان-الحسيمة والشرق والرباط-سلا-القنيطرة وبني ملال-خنيفرة ومراكش-آسفي وكلميم-واد نون إضافة إلى 15 جماعة توجد بجهة الدار البيضاء-سطات.

بعض هذه المرافق، والحفاظ على جودة المنتجات المعروضة للبيع وكذا تحصيل الإتاوات وذلك من خلال التدبير المفوض أو خلق شركات للتنمية المحلية.

بناء على ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

<u>وزارة الداخلية والوزارة المكلفة بالفلاحة والوزارة المكلفة بالصناعة والتجارة ووزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة:</u>

- **التسريع بوضع تصميم مديري وطني خاص بالأسواق الأسبوعية، يرمي إلى إعادة هيكلتها وتطوير تجهيزاتها وفق نظام مرجعي يأخذ بعين الاعتبار تحسين أدائها، مع الحرص على تحقيق الانسجام بينه وبين التصاميم المديرية لكل من أسواق البيع بالجملة والمجازر وأسواق الماشية وهو ما يستدعي تبني مقاربة شمولية ومتزامنة لهيكلة هذه المرافق العمومية المحلية؛**
- **العمل على إرساء رؤية استراتيجية جهوية تنبثق عن التصميم المديري الوطني حول الأسواق الأسبوعية المزمع بلورته، من أجل ضمان التقائية الفاعلين المركزيين والترابيين على مستوى تدخلاتهم الاستثمارية في القطاع؛**
- **ضرورة الإسراع في تزويد الأسواق الأسبوعية بالتجهيزات الأساسية المتعلقة بالربط بالماء والكهرباء والإنارة العمومية والتطهير السائل والتسوير الوقائي والمرافق الصحية، مع الحرص على توفير الولوجيات للأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة؛**

تفاعلا مع هذه التوصيات، أشارت وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة، أنها تثمنها وأعربت عن انخراطها التام في مسار تفعيلها في إطار الصلاحيات المخولة لها، اعتبارا للأدوار الحيوية التي تضطلع بها الأسواق الأسبوعية كمرافق مهيكلة تساهم في تحقيق التنمية القروية وفي تأمين كاف للمواطنين من المنتجات والبضائع الاستهلاكية القادمة من مختلف سلاسل الإنتاج سواء المحلية أو الخارجية.

وفي الإطار ذاته، أكدت الوزارة المكلفة بالفلاحة على أهمية هذه التوصيات التي من شأنها أن تسرع من إخراج هذه المشاريع إلى حيز الوجود مع اتخاذ جميع التدابير اللازمة لإنشاء أسواق أسبوعية من الجيل الجديد تتوفر على المرافق والفضاءات والتجهيزات الأساسية اللازمة لتحسين أداء هذه الأسواق وتجويد الخدمات المقدّمة للساكنة وضمان سلامة وجودة المنتجات المعروضة. وأضافت أنها تشتغل حاليا مع وزارة الداخلية والوزارة المكلفة بالتجارة لبلورة رؤية مشتركة وإعداد خارطة طريق لتطوير وتأهيل الأسواق الأسبوعية بجميع جهات المملكة، حيث سيمكن تحديث هذه الأسواق بالمناطق القروية من:

- تحسين جاذبية هذه المناطق وتحسين ظروف المعيشة؛
- تعزيز القدرة التنافسية للاقتصاد القروي وخلق فرص العمل؛
- تنظيم وتنمية التجارة في المناطق القروية؛
- تحريك عجلة التنمية المحلية.

<u>وزارة الداخلية:</u>

- **وضع إطار قانوني خاص يغطي الجوانب المتعلقة بإحداث وتنظيم وإعادة توطين الأسواق الأسبوعية؛**
- **ملاءمة نمط التدبير السائد عن طريق الإيجار، مع مقتضيات القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض، وإصدار الأنظمة المتعلقة بسير مرفق السوق الأسبوعي؛**
- **مواكبة التحكم في التوسع غير المراقب للأسواق الأسبوعية واستثمار أوعيتها العقارية من أجل تحسين جاذبيتها السوسيو اقتصادية وبرمجة أنشطة أخرى خارج أيام انعقادها؛**
- **مواكبة الجماعات لإنجاز دراسات جدوى قبلية تهم الجوانب التقنية والقانونية والمالية عند إحداث شركات التنمية المحلية المكلفة بتدبير مرفق السوق الأسبوعي؛**
- **التعجيل بإصدار النصوص التنظيمية التطبيقية لمقتضيات المادتين 5 و12 من القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة من أجل توحيد وضبط الممارسات المتعلقة بإعمال المنافسة؛**

- **دعم قدرات الجماعات على مستوى إرساء نظام لتدبير الأزمات والحث على إبرام التأمين عن المخاطر من أجل ضمان مبدأي استمرارية وملاءمة الأسواق الأسبوعية؛**
- **ضرورة إيلاء العناية الكافية لإجراءات الشرطة الإدارية داخل الأسواق الأسبوعية وفي محيطها من طرف جميع المتدخلين للحفاظ على الأمن والسكينة وتجنب التلوث البيئي، وضمان جودة السلع والمواد المعروضة للاستهلاك؛**

<u>الوزارة المكلفة بالثقافة:</u>

- **جرد وصون التراث الثقافي اللامادي للأسواق الأسبوعية وخصوصياتها المحلية وأخذه بعين الاعتبار عند بلورة البرامج العمومية الهادفة لتحديثها.**

بهذا الخصوص، اعتبرت وزارة الشباب والثقافة والتواصل، أن اعتماد القانون الجديد للتراث، والذي يتطرق للتراث الثقافي غير المادي، من شأنه أن يسمح بتخصيص الموارد المالية اللازمة.... وهذا سيشجع على برمجة بعثات الجرد بشكل منتظم لحصر كل عناصر التراث غير المادي، بما في ذلك تلك المرتبطة بالأسواق الأسبوعية.

المهمات الذاتية المنجزة من طرف المجالس الجهوية للحسابات:
من أجل تجويد التدبير العمومي على المستوى الترابي

إضافة إلى المهمات الرقابية المشتركة التي تنجزها المجالس الجهوية الحسابات، سواء في ما بينها أو مع غرف المجلس، فإنها تنجز سنويا مهمات رقابية ذاتية تنقسم إلى مهمات ذاتية أفقية وأخرى عضوية.

وتسعى المجالس الجهوية من خلال هذه المهمات إلى تجويد التدبير العمومي على المستوى الترابي وتكريس قيم الحكامة الجيدة، من خلال تشخيص تدبير الجماعات الترابية ومجموعاتها لشؤونها واقتراح التوصيات الكفيلة بتجاوز النقائص المرصودة.

وتنصب هذه المهمات الذاتية على جميع جوانب التدبير، ولا سيما الجوانب المالية والطلبيات العمومية، والتعمير وتهيئة المجال، والممتلكات، وتدبير المشاريع، فضلا عن تدبير التجهيزات والمرافق العمومية المحلية.

خلال 2022-2023، أنجزت المجالس الجهوية للحسابات ما مجموعه 225 مهمة ذاتية، همت 1.199 جهازا خاضعا لرقابتها.

أولاً. المهمات الذاتية الأفقية التي تهم فئة معينة من الأجهزة

يتعلق الأمر بمهمات ينجزها أحد المجالس الجهوية للحسابات داخل دائرة اختصاصه الترابي وتنصب حول موضوع معين، وقد تشمل الجهة برمتها أو بعض عمالات أو أقاليم الجهة أو عينة من الأجهزة الخاضعة لرقابة المجلس الجهوي المعني.

وقد أنجزت ثمانية (08) مجالس جهوية للحسابات، خلال 2022-2023، ما مجموعه 18 مهمة من هذا الصنف، همت ما يزيد عن 992 جهازا خاضعا لرقابتها، وشملت مواضيع ذات صلة بالمجالات الخمسة التالية:

- الماء والبيئة؛
- المرافق والتجهيزات العمومية الجماعية؛
- النقل المدرسي؛
- التخطيط الاستراتيجي ونظام المراقبة الداخلية؛
- النفقات والطلبيات العمومية.

وتتمثل أهم العناصر المرتبطة بهذه المهمات الأفقية، كما يلي:

1. المهمات المتعلقة بمجال الماء والبيئة

أنجزت المجالس الجهوية، في هذا الإطار، أربع مهمات أفقية تتعلق بما يلي:

أ. المشاريع المتعثرة المتعلقة بتزويد ساكنة المجال القروي بإقليمي تازة وتاونات بالماء الصالح للشرب

شملت المهمتان الرقابيتان، اللتان انصبتا حول المشاريع المتعثرة المتعلقة بتزويد ساكنة المجال القروي، إقليمي تازة (34 جماعة في الوسط القروي) وتاونات (44 جماعة في الوسط القروي)، وهمتا تقييم مدى تحقيق الأهداف المسطرة لبرنامج تزويد ساكنة المجال القروي بالماء الصالح للشرب على مستوى هذين الإقليمين وأسباب تعثر هذه المشاريع.

فعلى مستوى إقليم تازة، سجل على الخصوص وجود منظومة للتزويد انطلاقا من محطة المعالجة على مستوى سد أسفالو في وضعية تعثر على مستوى بعض من منظوماتهما الفرعية (04 منظومات فرعية متعثرة بكلفة مالية إجمالية بلغت 108.750.400 درهم، من أصل 05 منظومات فرعية يتكون منها هذا المشروع المهيكل). كما تم التخلي عن مشروع واحد من فئة المشاريع الصغيرة رغم الوصول إلى نسب مهمة من إنجاز الأشغال، بكلفة مالية إجمالية بلغت 2.643.000 درهم.

أما على مستوى إقليم تاونات، فمن أصل 11 مشروعا مهيكلا، توجد أربعة مشاريع في وضعية تعثر على مستوى بعض من منظوماتها الفرعية (15 منظومة فرعية متعثرة بكلفة مالية إجمالية بلغت 464.406.667 درهم من أصل 21 منظومة فرعية تتكون منها المشاريع المهيكلة الأربعة المتعثرة بإقليم تاونات). بالإضافة إلى ذلك، سجل وجود أربعة مشاريع ذات وقع محدود لا تدخل ضمن المنظومات المهيكلة، في وضعية تعثر، حيث تم التخلي عنها بعد الوصول إلى نسب مهمة من إنجاز الأشغال أو بعد الشروع في تشغيلها، بكلفة مالية إجمالية بلغت 48.583.430 درهم.

وترجع أسباب تعثر هذه المشاريع خصوصا إلى العوامل التالية:

- ضعف على مستوى الدراسات التقنية القبلية، نتج عنه إنجاز أشغال إضافية متعلقة بربط محطة المعالجة بسد بوهودة بالتيار الكهربائي وإنجاز خط كهربائي جديد بخصوص منظومة سد أسفالو (مما أدى إلى رفع الاستثمارات المتعلقة بالشبكة الكهربائية من 3 ملايين درهم إلى 35 مليون درهم وتطلب ذلك 12 شهرا إضافيا لتوفير الاعتمادات المالية الضرورية و12 شهرا إضافيا لتنفيذ الأشغال)؛
- التأخر في دراسة ومنح مختلف التراخيص (تراخيص الاحتلال المؤقت للملك العام الطرقي، تراخيص الاحتلال المؤقت للملك الغابوي...)، في ظل غياب سقف زمني لإصدارها (أكثر من 03 سنوات بخصوص منظومة سد أسفالو)؛
- توقف بعض الأشغال بسبب عدم مباشرة مسطرة نزع الملكية لأجل المنفعة العامة قبل البدء في تنفيذها، لاسيما في ظل إشكالية عدم توفر معظم السكان على وثائق ثبوت الملكية، على مستوى عدة جماعات، مما أدى إلى التأخر في إنجاز المنظومات الرئيسية وكذا عدم تشغيل منظوماتها الفرعية اللاحقة؛
- ضعف في تتبع الأشغال من طرف الجماعات المعنية وفي اضطلاعها بدورها التحسيسي تجاه الساكنة المستهدفة من مشاريع الماء الصالح للشرب؛
- غياب التنسيق وعدم الالتقائية بين مختلف الفاعلين إثر إنجاز مشاريع تزويد الساكنة بالماء الصالح للشرب من جهة، ومشاريع توسيع الطرق وفتح المسالك من جهة أخرى، نتج عنه إتلاف المنشآت المائية المنجزة في إطار منظومة الورتزاغ بسد الوحدة ومنظومة سد بوهودة ومنظومة سد الساهلة ومنظومة سد أسفالو.

وتبعا لهاتين المهمتين الرقابيتين، أوصى المجلس الجهوي للحسابات لجهة فاس-مكناس على الخصوص بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية المتعلقة بالحصول على مختلف التراخيص الضرورية لتنفيذ المشاريع المهيكلة مع تحديد سقف زمني لمنحها، مع التنسيق بين أصحاب المشاريع المتعلقة بتزويد الساكنة بالماء الصالح للشرب من جهة، ومشاريع البنية التحتية خصوصا تلك المتعلقة بإنجاز الطرق والمسالك من جهة أخرى، لتجنب إتلاف المنشآت المائية والطرق والمسالك المنجزة، وتفعيل آليات وهيآت الحكامة الموكول إليها مهام تتبع وتقييم برنامج تزويد الوسط القروي بالماء الصالح للشرب على المستوى الترابي. كما حث على الحرص على شمولية الدراسات التقنية وأخذها بعين الاعتبار للعوائق التي تعترض إنجاز منشآت الماء الصالح للشرب بالعالم القروي دون إغفال خصوصيات المجال الترابي لإقليم تاونات لاسيما في ما يخص أنظمة الملكية العقارية للأراضي ووعورة التضاريس.

ودعا المجلس الجهوي أيضا إلى تسريع إنجاز منشآت الإنتاج (لاسيما محطات المعالجة) والزيادة من الصبيب المنتج لتجنب تعثر استغلال منشآت التخزين والنقل والتوزيع (بدءًا بمحطات الضخ والخزانات المائية ووصولا إلى النافورات العمومية والإيصالات الفردية)، وإلى توفير الأوعية العقارية الضرورية لإيواء منشآت الولوج والتوزيع، عبر اقتنائها وتسوية وضعيتها العقارية، قبل الشروع في تنفيذ المشاريع. كما أوصى الجماعات المعنية بالحرص على المساهمة في تتبع الأشغال المتعلقة بالتزويد بالماء الصالح للشرب وعلى الاضطلاع بدورها التحسيسي والتأطيري تجاه الساكنة المستفيدة من هذه المشاريع.

ب. الولوج للماء الصالح الشرب بإقليم بني ملال

شملت هذه المهمة الرقابية 18 جماعة وتمحورت حول وضعية تدبير الولوج للماء الصالح للشرب وتوزيعه بإقليم بني ملال. وقد تبين من خلال هذه المهمة الرقابية تفاوت في طرق تدبير الماء الصالح للشرب ونسب التزود بين المجالين القروي والحضري، وغياب إطار تعاقدي بين الجماعات المعنية وباقي المتدخلين في مجال تدبير عمليات توزيع الماء الصالح للشرب على الساكنة. كما سجل أيضا عدم القيام بالتحاليل المخبرية الدورية والضرورية، والاقتصار على معالجة تقليدية للمياه داخل الخزانات، فضلا عن ضعف المردودية بالنسبة لمرفق تدبير الماء الصالح للشرب بالنسبة للجماعات وبعض الجمعيات وارتفاع متأخرات واجبات استهلاك الماء الصالح للشرب.

وتأسيسا على ذلك، أوصى المجلس الجهوي للحسابات لجهة بني ملال-خنيفرة بالعمل على التأطير القانوني لتدخل الجمعيات في تدبير مرفق الماء الصالح للشرب وبإبرام اتفاقيات بين المتدخلين تحدد بموجبها المقتضيات المتعلقة بتسيير هذا المرفق مع تحديد واجبات والتزامات جميع الأطراف والعمل على تتبع وتقييم أداء تدخل الجمعيات في تدبير الماء الصالح للشرب. كما أوصى بالحرص على مراقبة جودة المياه عن طريق القيام بالتحاليل المخبرية اللازمة والتنسيق بين المتدخلين والعمل على التسوية القانونية للآبار وباعتماد دلائل ومساطر تغطي جميع مراحل وخدمات مرفق التزود بالماء الصالح للشرب (الاشتراك والربط وتدبير الشكايات وجرد الممتلكات...)، وكذا بدعم مرفق توزيع الماء الصالح للشرب بالجماعات بالموارد البشرية والوسائل التقنية والمادية للرفع من مردودية المرفق.

ج. تدبير المقالع بجهة الرباط-سلا- القنيطرة

همت هذه المهمة الرقابية 59 جماعة من جماعات جهة الرباط سلا القنيطرة التي تتوفر على 218 مقلعا بمجالها الترابي (98 مقلعا في حالة نشاط و66 مقلعا في حالة توقف و54 مقلعا مهجورا). وقد بلغ مجموع الرسوم والأتاوات المستخلصة المرتبطة بقطاع المقالع بالجهة، خلال الفترة المعنية بالمراقبة (2015-2021)، ما مجموعه 226 مليون درهم، منها حوالي 96 مليون درهم كرسم على استخراج مواد المقالع و92 مليون درهم كرسم خاص مفروض على الرمال وحوالي 30 مليون درهم كأتاوات وأجر الخدمة المؤدى عن الملك العام المائي لوكالة الحوض المائي و8 ملايين درهم كأتاوات مستخلصة من طرف مصالح الوكالة الوطنية للمياه والغابات.

وقد تبين من خلال هذه المهمة الرقابية محدودية مساهمة الجماعات في القرارات المتخذة من طرف اللجنة الإقليمية للمقالع، حيث لم تشارك سوى 11 جماعة في اجتماعات اللجنة المذكورة والتي أبدت ملاحظات وتحفظات تتعلق ببعض الأضرار الناتجة عن المقالع المتواجدة بترابها، لم يؤخذ ببعضها (المطالبة بتحديد حدود المقلع وتهيئة أماكن الآليات والتدابير الصحية والإشارة الى أهمية التشوير وإتلاف بعض الطرق المنجزة من طرف الجماعة، والقيام بأشغال اعادة التهيئة والمطالبة بالحفاظ على البيئة...). فضلا عن ذلك، سجل غياب منصة رقمية مشتركة بين جميع المتدخلين لضبط لوائح وسجلات مستغلي المقالع (أشخاص ذاتيين ومعنويين)، يتم الرجوع إليها قبل أي ترخيص للتأكد من مدى انخراط وحرص طالبي الرخص على الالتزام بالتعهدات، وكذلك الولوج إليها بعد الترخيص لمعرفة بعض المعلومات أو إجراء التقاطعات الضرورية للتأكد من بعض المعلومات (المستغلون الذين لم يقوموا بتهيئة المقالع، مبالغ الرسوم المستحقة وغير المؤداة للجماعات، تصاريح الاستغلال، لائحة المقالع في حالة اشتغال وإقرارات العطالة، الكميات المرخصة من طرف وكالتي الحوض المائي ومطابقتها مع الكميات المصرح بها من طرف المستغلين، الكميات المستخرجة المتضمنة بالتصاميم الأنسوبية المسلمة لمصالح وزارة التجهيز والماء ومقارنتها مع الكميات المصرح بها، الكميات المصرح بها للوكالة الوطنية للمياه والغابات ومحاربة التصحر ومقارنتها مع الكميات المصرح بها....).

كما تعرف الجهة تناميا للمقالع المهجورة التي لم تخضع مواقعها لإعادة التهيئة (تمت معاينة 54 مقلعا مهجورا بالجهة)، وقد تركت حفرها دون ردم، وفي بعض الأحيان بدرجة انحدار حادة، بعضها بالقرب من تجمعات سكنية أو مناطق صناعية، مع ما يشكله ذلك من خطر على الساكنة والحيوانات. كما تتخذ هذه المقالع أحيانا مطارح عشوائية لإيداع النفايات وبقايا عمليات الهدم والبناء.

وارتباطا بالواجبات المستحقة لفائدة الجماعات الترابية المرتبطة باستغلال المقالع، فإن أغلبية الجماعات لا تضبط الوعاء الضريبي المتعلق بالرسم ذي الصلة، حيث إن جميع الجماعات المعنية لا تتوفر على المعطيات الشاملة المتعلقة بمجموع المستغلين بترابها والمرخصين من طرف الجهات المختصة، كما أنها لا تتخذ الإجراءات اللازمة قصد تحيين معطياتها. بالإضافة إلى ذلك، سجل عدم توفر الجماعات على الوثائق المثبتة للكميات الحقيقية

المستخرجة، حيث لا يقوم الملزمون بالرسم على استخراج مواد المقالع، عند التصريح بالكميات المستخرجة، بالإدلاء بنسخ من وصولات الكميات المباعة وبالتصاميم الأنسوبية الدورية التي تبين تطور مراحل استغلال المقالع. وبالتالي لا تقوم الجماعة بمراقبة صدقية الإقرارات المدلى بها من طرف ملزمي الرسم على استخراج مواد المقالع.

وتأسيسا على ما سبق، أوصى المجلس الجهوي للحسابات لجهة الرباط-سلا-القنيطرة بوضع مخطط جهوي لتدبير المقالع برؤية استراتيجية شمولية لعقلنة تدبير واستغلال المقالع بالجهة، وبالعمل على إحداث منصة رقمية مشتركة بين جميع المتدخلين بالجهة في تدبير المقالع. كما دعا إلى ضبط الوعاء الضريبي المتعلق بالرسم المفروض على استخراج مواد المقالع من خلال التوفر وتحيين معطيات الجماعات المتعلقة بالمستغلين بترابها المرخصين وعلى إلزام مستغلي المقالع على أداء الرسوم المستحقة عن الكميات المستخرجة..

2. المهمات المتعلقة بمجال المرافق والتجهيزات العمومية الجماعية

في هذا الإطار، أنجزت أربع مهمات رقابية من طرف مجلسين جهويين للحسابات.

أ. تدبير المرافق العمومية بجماعات إقليم خريبكة

همت هذه المهمة الرقابية تدبير مجموعة من التجهيزات والمرافق العمومية بالجماعات التابعة لإقليم خريبكة، البالغ عددها 33 جماعة. وقد خلصت إلى تسجيل محدودية الأنماط المعتمدة في تدبير الأسواق الأسبوعية وإلى وجود نقائص على مستوى تدبير عمليات البيع بالمربعات على مستوى سوق الجملة لبيع الخضر والفواكه، فضلا عن عدم احترام المقتضيات المتعلقة بترقيم وتتبع الحيوانات وعمليات الذبح ونقل اللحوم وضعف التجهيزات بأسواق السمك مما من شأنه التأثير على جودة الأسماك.

وتبعا، لذلك أوصى المجلس الجهوي للحسابات لجهة بني ملال-خنيفرة بتبني رؤية واضحة تروم الاختيار الأمثل لنمط تدبير الأسواق الأسبوعية قصد الرفع من مردوديتها وضمان استمرارية المرفق وبتسيير عمليات البيع بالمربعات وفق المقتضيات القانونية الجاري بها العمل وعدم السماح للوكلاء بتفويت عمليات البيع للتجار. كما دعا أيضا إلى توفير الوسائل اللازمة لحسن تدبير سلسلة الذبح ونقل اللحوم وتزويد المجازر بالماء الصالح للشرب والكهرباء وربطها بشبكات التطهير السائل وإلى إصلاح وتطوير البنيات المخصصة لتخزين وتبريد الأسماك والخضر والفواكه وتزويد المرافق بمختلف التجهيزات الأخرى اللازمة للتدبير والتتبع والمراقبة.

ب. تدبير النقل العمومي بواسطة الحافلات ما بين الجماعات بإقليم خنيفرة

همت هذه المهمة الرقابية تدبير النقل العمومي بواسطة الحافلات ما بين الجماعات بإقليم خنيفرة، البالغ عددها 22 جماعة. وقد سجل المجلس الجهوي للحسابات المعني عدم تضمين عقد التدبير المفوض مجموعة من مؤشرات الأداء المتعلقة بمرفق النقل العمومي بواسطة الحافلات وقصورا في نظام حكامة الشركة المفوض إليها، فضلا عن عدم احترام برنامج الاستثمار التعاقدي المتعلق باقتناء الحافلات مع وجود نقائص على مستوى تلبية طلبات المرتفقين وجودة الخدمات المقدمة والتأخر في أداء الواجبات المستحقة للمفوض.

وتبعا لذلك، أوصى المجلس الجهوي للحسابات لجهة بني ملال-خنيفرة بإلزام المفوض إليه باحترام مقتضيات المادة 32 من الاتفاقية بضرورة امتلاك على الأقل 51% من رأس مال الشركة المفوض لها بشكل دائم طيلة مدة التدبير. كما حث على إلزام المفوض إليه بالوفاء بالمقتضيات التعاقدية المتعلقة ببرنامج الاستثمار خاصة الجدولة الزمنية لاقتناء وتشغيل الحافلات الجديدة وكذا باحترام جودة الخدمات المتعاقد بشأنها، وعلى تفعيل مهام لجنة التتبع والمراقبة الدائمة عبر تمكينها من الموارد البشرية واللوجيستيكية الضرورية.

ج. تدبير المحطات الطرقية بجهة الدار البيضاء-سطات

أنجز المجلس الجهوي للحسابات لجهة الدار البيضاء-سطات مهمة رقابية حول تدبير المحطات الطرقية بالجهة، شملت سبعة أجهزة (4 جماعات، إقليم واحد، وشركتان لتسيير المحطات الطرقية). وقد تبين، في هذا الإطار، عدم احترام إلزامية استخدام محطة نقل المسافرين وإحداث محطات طرقية للمسافرين من طرف الخواص في مخالفة للمقتضيات القانونية الجاري بها العمل، فضلا عن عدم إيلاء الجماعات المعنية الاهتمام اللازم لتدبير المحطات الطرقية. كما سجل المجلس تحكم الوسطاء في عمليات بيع التذاكر وظهور نقط عشوائية لوقوف الحافلات.

وعلى هذا الأساس، فقد أوصى المجلس الجهوي للحسابات بالقيام بدراسات جدوى من أجل إحداث المحطات الطرقية لضمان توفير مقومات نجاحها واستمراريتها، وكذا بتضافر جهود المتدخلين في نشاط النقل العمومي البين حضري للمسافرين من أجل فرض إلزامية استعمال مرفق المحطة الطرقية للمسافرين من طرف جميع أصناف حافلات نقل المسافرين ومنع عمليات إركاب وإنزال المسافرين خارج المحطات الطرقية. كما حث على تفعيل مختلف المراقبات القانونية سواء داخل وخارج المحطات الطرقية من أجل فرض احترام مضمون المأذونيات من طرف جميع حافلات نقل المسافرين، والقيام وبشكل منتظم بأعمال الصيانة داخل المحطات وفي أرصفتها قصد توفير الشروط الملائمة للاستقبال والراحة والسلامة.

د. تدبير المنشآت الرياضية للقرب بجهة الدار البيضاء-سطات

تمحورت هذه المهمة الرقابية حول الإطار القانوني والاستراتيجي للمنشآت الرياضية للقرب بجهة الدار البيضاء-سطات وأشكال تدبيرها، وهمت 123جماعة، حيث سجل المجلس الجهوي للحسابات المعني عدم تحقيق عدالة مجالية في توزيع المنشآت الرياضية للقرب عبر الجهة وتركيز إحداثها بجماعة الدار البيضاء فضلا عن عدم استغلال جميع المنشآت الرياضية للقرب وتعثر الاتفاقية الإطار حول استغلال الفضاءات الرياضية بالمؤسسات التعليمية. كما وقف المجلس على وجود إكراهات مالية تؤثر في تدبير المنشآت الرياضية، فضلا عن عدم توحيد المجهودات والرؤى من أجل وضع نظام داخلي لاستغلال المنشآت الرياضية للقرب.

وتأسيسا على ذلك، أوصى المجلس الجهوي للحسابات بوضع إطار قانوني لتحديد مفهوم المنشآت الرياضية للقرب والمعايير المحددة لها وباعتماد وتنفيذ مخطط مديري للتوطين الجغرافي للمنشآت الرياضية للقرب يلبي حاجيات الساكنة في مختلف جماعات الجهة، وكذا بوضع إطار تنظيمي خاص باستغلال المنشآت الرياضية المتواجدة داخل المؤسسات التعليمية قبل توقيع أي اتفاقية بشكل عام. كما حث على تفعيل آليات تتبع المنشآت الرياضية للقرب وتجويد خدماتها وعلى تخصيص اعتمادات مالية لصيانة المنشآت الرياضية للقرب، ولا سيما صيانة أرضية وساحة اللعب. وأوصى المجلس الجهوي أيضا بمساهمة الجماعات المعنية بشكل فعال في اختيار نمط تدبير المنشآت الرياضية للقرب ومراقبته داخل مجالها ومقاطعاتها وتوحيد كيفيات الاستفادة من تلك المنشآت التابعة لها أو تلك التي تساهم فيها في إطار المبادرة الوطنية للتنمية المحلية.

3. المهمات المتعلقة بالنقل المدرسي

أنجزت ثلاثة مجالس جهوية للحسابات مهمات أفقية تتعلق بالنقل المدرسي على مستوى جهة الشرق وإقليمي الحسيمة ومولاي يعقوب.

أ. تدبير مرفق النقل المدرسي بالمجال القروي بجهة الشرق

همت هذه المهمة الرقابية مرفق النقل المدرسي بالمجال القروي، الذي يشمل 98 جماعة بجهة الشرق، وخلصت أساسا إلى أنه بالرغم من المجهودات المبذولة، لا زالت هناك عوائق وإكراهات يمكن إجمالها كما يلي:

- ضعف في التنسيق بين مختلف المتدخلين في النقل المدرسي، مما يحول دون الاستفادة المثلى من مزايا تعدد مصادر التمويل المتاحة، وعدم تحديد الحاجيات من حافلات النقل المدرسي بالدقة الكافية، فضلا عن عدم اضطلاع العمالات والأقاليم بالدور المنوط بها، والمتمثل على الخصوص في تشخيص الخصاص أو على الأقل التنسيق بين المتدخلين على مستوى تراب العمالة أو الإقليم؛
- تعاقد الجماعات مع جمعيات دون اللجوء إلى طلبات العروض، وإسناد تدبير حافلات النقل المدرسي لجمعيات "غير مؤهلة"؛ وغياب دليل للمساطر ودفتر للتحملات، وكذا عدم دقة صياغة بنود الاتفاقيات خاصة في ما يتعلق بالجوانب المالية. هذا بالإضافة إلى أن أغلب الجمعيات المدبرة للنقل المدرسي لا تبرم عقود الشغل مع سائقي الحافلات، ولا يستفيد جلهم من التأمين ضد حوادث الشغل والأمراض المهنية، كما لا يتوفر بعض السائقين على رخصة السياقة من صنف "د"، والبعض الآخر لا يتوفر على بطاقة السائق المهني. ولا يتوفر جل السائقين على شهادة الفحص الطبي؛
- نقل التلاميذ في ظروف غير ملائمة بسبب تجاوز الحمولات المفترضة للحافلات، حيث يشكل الاكتظاظ وضعية غير مريحة خاصة للتلميذات وأسرهن، إضافة إلى عدم مراعاة وضعية التلاميذ ذوي الإعاقة الحركية، وعدم تزويد الحافلات بالولوجيات وفق المعايير المعمول بها، إلى جانب عدم إخضاع جل حافلات النقل المدرسي للمراقبة التقنية الدورية. كما لا يتم احترام مقتضيات دفتر التحملات المتعلق بالنقل

المدرسي لحساب الغير، سيما ما يرتبط بمسطرتي تقديم التصريح بالقيام بهذا النقل وتسليم أوراق السير، إلاّ في حالات قليلة.

وتبعا لذلك، أوصى المجلس الجهوي للحسابات لجهة الشرق بتفعيل دور مجالس العمالات والأقاليم، باعتبارها صاحبة الاختصاص، في تدبير مرفق النقل المدرسي وفق إطار يحدد التزامات ومسؤوليات الأطراف المعنية، وكذا آليات التمويل اللازمة، ويضمن الالتقائية والفعالية واستدامة الخدمة، وكذا بتوسيع عرض النقل المدرسي بتوفير العدد الكافي من الحافلات، التي تستجيب للخصائص التقنية والتنظيمية الجاري بها العمل، وللشروط المنصوص عليها في التشريع والتنظيم الخاص بنقل الأشخاص، بمن فيهم ذوي الاحتياجات الخاصة. كما حث على توثيق علاقة الجمعيات بسائقي الحافلات بواسطة عقود عمل، وفقا لمقتضيات قانون مدونة الشغل، تحدد التزامات الطرفين بما يحفظ حقوقهما ويضمن استمرارية الخدمات المقدمة للمرتفقين، وعلى تتبع وتقييم مرفق النقل المدرسي بناء على مؤشرات الفعالية، وكذا تعزيز منظومة المراقبة والمواكبة لهذا المرفق.

ب. تدبير مرفق النقل المدرسي بالمجال القروي لإقليم الحسيمة

من خلال المهمة الرقابية التي أنجزها المجلس الجهوي للحسابات لجهة طنجة-تطوان-الحسيمة والتي همت 33 جماعة بالمجال القروي تابعة لإقليم الحسيمة، تم تسجيل مجموعة من الملاحظات المتعلقة بتدبير النقل المدرسي والمتمثلة أساسا في وجود قصور في تحديد وتقييم تطور حاجيات ساكنة المجال القروي لحافلات النقل المدرسي على مستوى الإقليم، وكذا تعدد المتدخلين وغياب الالتقائية في تدبير مرفق النقل المدرسي مما نتج عنه وضع غير مؤطر وعدم وضوح المسؤوليات وحدودها. هذا بالإضافة إلى قيام جمعيات بتدبير حافلات النقل المدرسي بشراكة مع الجماعات في غياب إطار تعاقدي يشمل الإقليم صاحب الاختصاص وعدم التقيد ببعض الإجراءات المنصوص عليها في مدونة السير وعدم توفر المركبات على ولوجيات لفائدة التلاميذ ذوي الاحتياجات الخاصة وتجاوز الطاقة الاستيعابية للحافلات، كما سجل أن هشاشة البنية الطرقية القروية تحد من الفعالية المتوخاة من مرفق النقل المدرسي بالوسط القروي.

وعلى هذا الأساس، أوصى المجلس الجهوي للحسابات بالتحديد الدقيق للحاجيات من الحافلات وتطورها من موسم دراسي لآخر، وفق مقاربة تشاركية، وكذا بضرورة حرص المجلس الإقليمي على الاضطلاع بأدوار القيادة والتخطيط والتنسيق والتتبع والتقييم في هذا المجال والعمل على بلورة استراتيجية لتدبير القطاع، بتشاور وتنسيق مع مختلف الشركاء المعنيين وتعبئة الإمكانات المادية والبشرية اللازمة لذلك. كما دعا إلى مراعاة متطلبات التلاميذ ذوي الاحتياجات الخاصة بمناسبة اقتناء الحافلات والعمل على إضافة المرافقات الاجتماعيات لمواكبة هذه الفئة خصوصا، وكذا إلى الرفع من نسبة ولوج الحافلات للدواوير المعزولة، من خلال تحسين البنية الطرقية، لضمان أكبر تغطية ممكنة بخدمة النقل المدرسي، فضلا عن معالجة حالات الاكتظاظ من خلال تعزيز الأسطول ومراجعة توزيعه بشكل ناجع وفعال.

ج. تدبير مرفق النقل المدرسي بالمجال القروي لإقليم مولاي يعقوب

خصص المجلس الجهوي للحسابات لجهة فاس-مكناس مهمة رقابية حول تدبير مرفق النقل المدرسي بالمجال القروي لإقليم مولاي يعقوب، الذي يضم 10 جماعات في الوسط القروي، خلصت إلى أن إسناد تسيير مرفق النقل المدرسي إلى الجمعيات بشراكة مع الجماعات لا ينسجم مع مقتضيات القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، على اعتبار أن الإقليم هو صاحب الاختصاص الذاتي، فضلا عن نقص في صياغة اتفاقيات التعاون والشراكة المتعلقة بالنقل المدرسي، مع تسجيل ضعف الاهتمام، في إطار برنامج تنمية إقليم مولاي يعقوب، بمجال بالنقل المدرسي. هذا بالإضافة إلى محدودية مساهمة ميزانية إقليم مولاي يعقوب في اقتناء الحافلات وتمويل التسيير، مع غياب معايير واضحة في توزيع الحافلات ومساهمة الإقليم على الجماعات المسيرة للمرفق، والوقوف على صعوبات تتعلق باختيار الجمعيات وجلب اهتمام المسيرين وكذا نقائص تشوب عمل الجمعيات، منها ما يتعلق بتشغيل المستخدمين، ومنها ما يتعلق بنقص التكوين والمراقبة وضبط قواعد التسيير، ومنها ما يخص تهالك الأسطول وتوفير شروط الراحة والسلامة للتلاميذ.

بناء على ذلك، أوصى المجلس الجهوي للحسابات بإعادة النظر في الصيغة الحالية المتبعة في تدبير النقل المدرسي بما ينسجم مع المقتضيات التشريعية المتمثلة في ممارسة إقليم مولاي يعقوب للاختصاص بصفة كلية ومباشرة مع إمكانية اللجوء لإبرام اتفاقيات الشراكة والتعاون مع الجماعات وشركاء آخرين للمساهمة في التمويل أو التأطير، أو تنقيح الأساس التعاقدي الحالي بحيث يصبح إقليم مولاي يعقوب طرفا أساسيا في كل الاتفاقيات ولاسيما تلك

المبرمة مع الجمعيات مع تحديد التزامات مالية وتدبيرية واضحة ومبنية على معايير شفافة وموضوعية. كما حث على إيلاء العناية الكافية لخدمة النقل المدرسي بالمساهمة الفعالة في اقتناء الحافلات وتجديدها وفق الإمكانيات المتاحة، وعلى توفير شروط نجاح الجمعيات للاضطلاع بمهامها عبر جلب اهتمام المسيرين أو توظيف مديرين للجمعيات، واحترام الحد الأدنى للأجور بالنسبة للمستخدمين والتصريح بهم لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، مع التفكير في تجديد الأسطول والعمل على احترام شروط السلامة والراحة للتلاميذ المستفيدين.

4. المهمات المتعلقة بالتخطيط وأنظمة الرقابة الداخلية

أنجز المجلس الجهوي للحسابات لجهة الرباط-سلا-القنيطرة مهمتين أفقيتين تتعلقان على التوالي بتقييم إعداد وتنفيذ برامج عمل جماعات إقليم الخميسات وبتقييم نظام المراقبة الداخلية بالجماعات الترابية بالجهة.

أ. تقييم إعداد وتنفيذ برامج عمل جماعات إقليم الخميسات

همت هذه المهمة تقييم إعداد وتنفيذ برامج عمل جماعات إقليم الخميسات، البالغ عددها 35 جماعة. وقد سجلت هذه المهمة تباينا بين الجماعات في وضعية إعداد هذه البرامج (خلال الفترة 2015-2021)، من أصل 35 جماعة، تم إعداد برامج عمل 26 منها، علما أن 03 جماعات لم يتم التأشير على برامج عملها رغم مصادقة المجالس الجماعية عليها، لعدم احترام المساطر القانونية ذات الصلة). وعلاوة على ذلك، فقد سجل المجلس غياب تحديد دقيق لشروط إعداد برامج العمل بواسطة سندات الطلب، حيث لم يتم تحديد المواصفات المنهجية والتقنية الواجب احترامها خلال مرحلة الإعداد (الأهداف والأنشطة والشروط المسبقة وطريقة الإنجاز والنتائج المنتظرة والأدوات والدعائم التي يتعين استعمالها والتدابير الأفقية وآجال التنفيذ بالنسبة لكل مرحلة. والمعايير الواجب توفرها في المخرجات لقبول تسلمها) وكذا غياب آلية على المستوى الإقليمي تسمح بإشراك كافة الأطراف في بلورة برامج العمل وتحقيق هدف الانسجام والالتقائية.

وقد بلغ عدد المشاريع المبرمجة في إطار هذه البرامج 1473 مشروعا بكلفة إجمالية تبلغ 4.774 مليون درهم، تصل مساهمة الجماعات فيها 1.185 مليون درهم أي بنسبة تعادل 25%. ونتيجة للنقائص المسجلة على مستوى إعداد برامج العمل، فقد تم اعتماد مشاريع برامج عمل تفوق القدرات المالية والتدبيرية للجماعات، إذ تراوحت نسبة تمويل المشاريع المبرمجة من الفوائض المتوقعة للميزانية، ما بين 13% و43%. كما أن عدد المشاريع التي أعدت بخصوصها اتفاقيات بلغ 149 اتفاقية فقط بمبلغ 700 مليون درهم (18%)، بينما تلك التي لم تبرم بشأنها اتفاقيات فبلغ عددها 629 مشروعا بقيمة 2.747 مليون درهم.

وتبعا لذلك، أوصى المجلس الجهوي للحسابات بإعداد برامج عمل الجماعات وفق منهجية وجدولة زمنية تضمنان إنجاز تشخيص تشاركي شامل يضمن تحديد أولويات واقعية، مع الانخراط التام للهيئات المعنية بإعداد هذه البرامج، والعمل على تحقيق الانسجام والالتقائية بين الأولويات المحددة ببرامج العمل ومضامين البرامج والمشاريع العمومية وكذا برنامج تنمية الجهة وبرنامج تنمية الإقليم. كما دعا إلى الأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المادية للجماعات والالتزامات الناشئة عن برامج العمل بما يضمن واقعيتها وقابليتها للتنفيذ، مع جعل عمليات التعاقد في إطار الشراكات في صلب مسطرة الإعداد، وكذا اعتماد منظومة متكاملة للتتبع تتضمن إحداث فرق مشتركة للمواكبة على مستوى الجماعات والإقليم، بما يسمح بقياس النتائج المحققة والأثر على المستفيدين.

ب. تقييم نظام المراقبة الداخلية بالجماعات الترابية بجهة الرباط - سلا – القنيطرة

أنجز المجلس الجهوي للحسابات لجهة الرباط-سلا-القنيطرة، على مستوى 70 جماعة ترابية، مهمة من أجل تقييم أنظمة المراقبة الداخلية بها، تبين من خلالها عدم توفر هذه الجماعات الترابية على نظام لتحديد وتحليل المخاطر الرئيسية المرتبطة بتحقيق أهداف الجماعات الترابية، حيث لم تقم، على سبيل المثال، بتحديد المخاطر المتعلقة بمختلف المشاريع المتضمنة لبرنامج التنمية الجهوي أو لبرنامج التنمية المتعلقة بالأقاليم والعمالات ولبرنامج عمل الجماعات. كما أنها لم تتمكن من تحديد المخاطر المتعلقة بأنشطتها مما يحول دون التمكن من إنجاز خريطة المخاطر الخاصة بها، باستثناء الجهة التي قامت بذلك، إلا أنها لم تقم بتحديد إجراءات لتدبير هذه المخاطر.

وفي نفس السياق، لا تتوفر هذه الجماعات الترابية على نظام يمكنها من تتبع الأهداف المسطرة في برامج التنمية الجهوية أو برامج تنمية العمالات أو الأقاليم وكذلك برامج عمل الجماعات. كما أنها لا تتوفر على نظام إبلاغ عن تحقيق الأهداف ومؤشرات الأداء. وتعمل الأنظمة المعلوماتية المستعملة من طرف هذه الجماعات على استخراج تقارير تتضمن فقط معلومات تتعلق بالجوانب المالية والمحاسباتية عن المشاريع المنجزة.

أما على مستوى تدبير الموارد البشرية، فلا تتوفر هذه الجماعات على دليل مرجعي للوظائف والكفاءات كما أنها لم تعتمد مساطر لتقديم البيانات ومراقبة أداء الموظفين.

ومن جانب آخر، لا تتوفر 60 جماعة، من بين الجماعات المشمولة بهذه المهمة، على بنية الافتحاص الداخلي ولم تقم بإدماج التدقيق الداخلي في عملياتها التدبيرية.

وتأسيسا على ما سبق، فقد أوصى المجلس الجهوي للحسابات بضرورة وضع إطارات مرجعية لنظام المراقبة الداخلية للجماعات الترابية بالجهة، وبتبني التدبير بالمخاطر ووضع نظام للتقييم الآني والمستمر لبرامج عمل الجماعات الترابية، وكذا بتفعيل منظومة الافتحاص الداخلي بالجماعات الترابية بالجهة.

5. المهمات المتعلقة بتدبير النفقات والطلبيات العمومية

أنجزت أربعة مجالس جهوية للحسابات مهمات أفقية تتعلق بتقييم الدراسات التقنية وبتدبير الطلبيات العمومية وكذا بتدبير الدعم الممنوح للجمعيات.

أ. تقييم الدراسات التقنية المنجزة من طرف الجماعات الترابية لجهة بني ملال-خنيفرة

همت المهمة الرقابية المتعلقة بتقييم الدراسات التقنية جميع الجماعات الترابية لجهة بني ملال خنيفرة، والبالغ عددها 141، وسجلت غياب الدقة في تحديد المشاريع المعنية بالدراسات، واعتماد نماذج دفاتر تحملات وأنظمة استشارة دون تكييف بنودها مع متطلبات صاحب المشروع، وكذا حصول مكتب دراسات واحد على نسبة 43% من مجموع مبالغ الطلبيات العمومية المتعلقة بالدراسات المنجزة على مستوى الجهة. هذا بالإضافة إلى التحديد غير الدقيق لطبيعة مخرجات الدراسات المطلوبة وضعف معدل تنفيذ المشاريع الاستثمارية المعنية بالدراسات المنجزة.

لذلك، أوصى المجلس الجهوي للحسابات بالعمل على تحديد المشاريع المزمع دراستها ومواصفاتها التقنية قصد تمكين مكاتب الدراسات المعنية من تصور واضح عن طبيعة الأعمال المزمع إنجازها، وكذا بالحرص على التحديد الدقيق والشامل لجميع مخرجات الدراسات المطلوبة. كما حث على إلزام مكاتب الدراسات بتنفيذ جميع الالتزامات المتعلقة بمراقبة وتتبع إنجاز المشاريع الاستثمارية وفق ما هو مقرر في دفاتر التحملات.

ب. تدبير المشاريع من طرف بعض الجماعات في الوسط القروي بجهة مراكش-آسفي

أنجز المجلس الجهوي للحسابات لجهة مراكش-آسفي، مهمة رقابية حول تدبير المشاريع على مستوى ست (06) جماعات في الوسط القروي، وقف من خلالها على عدم التحديد الدقيق للأولويات التنموية للمشاريع بمناسبة إعداد برامج العمل وعلى غياب منظومة لتتبع المشاريع، فضلا عن القيام بأعمال بناء دون الحصول على الرخص اللازمة وكذا إسناد توزيع الماء الصالح للشرب في حالات متعددة للجمعيات دون تحديد مسبق لطرق التدبير ومؤشرات النجاعة.

لذلك، أوصى المجلس الجهوي للحسابات بتدعيم الرؤية الاستراتيجية للجماعات المعنية من خلال تفعيل المقتضيات التنظيمية والقانونية المتعلقة بإعداد البرمجة الميزانياتية الممتدة على ثلاث سنوات وإجراء دراسة استشرافية لمالية الجماعة برسم الفترات المقبلة وكذا باعتماد معايير موضوعية لتحديد أولويات برامج عملها. كما حث على استغلال كافة عناصر منظومة تتبع وتقييم تنفيذ المشاريع المدرجة ببرامج العمل، مع إيلاء الأهمية اللازمة لإنجاز المشاريع والتجهيزات المبرمجة في إطار وثائق التعمير، خاصة تصاميم النمو، وإخضاع كافة مشاريع البناء المنجزة فوق تراب الجماعات لمسطرة الترخيص بالبناء. وأوصى المجلس أيضا بضرورة تحديد طرق التدبير ومؤشرات النجاعة قبل إسناد تدبير الماء الصالح للشرب لجمعيات المجتمع المدني.

ج. تدبير الطلبيات العمومية على مستوى بعض الجماعات في الوسط القروي بجهة مراكش-آسفي

قام المجلس الجهوي للحسابات لجهة مراكش-آسفي، بإنجاز مهمة رقابية حول تدبير الطلبيات العمومية على مستوى ست (06) جماعات في الوسط القروي، والتي سجلت ضعف مستوى الالتقائية والتنسيق بين الجماعات وباقي الشركاء خلال مرحلة التخطيط للمشاريع وغياب معايير موضوعية وموثقة من أجل اختيار المشاريع المزمع إنجازها وتقدير تكلفتها، كما أظهرت الحاجة إلى دعم جهود الجماعات المعنية في البحث عن شركاء للمساهمة في تمويل المشاريع وإلى تأهيل الموارد البشرية لهذه الجماعات.

وتبعا لذلك، أوصى المجلس الجهوي للحسابات بالحرص على إرساء قواعد التدبير الفعال للجماعات من خلال تبني نظام التدبير بالأهداف والتتبع والتقييم بدل اعتماد آليات التسيير المرتكزة على الوسائل، وباستحضار التنسيق بين الجماعات وباقي المتدخلين على مستوى برمجة المشاريع المراد إنجازها بالنفوذ الترابي للجماعات وتفادي، بالتالي، برمجة نفس المشاريع بجماعة معينة من قبل عدة أطراف. كما دعا إلى تجويد برمجة المشاريع والحرص على حسن تتبعها وتنفيذها لا سيما من خلال العمل على إعداد تشخيص دقيق للأولويات التنموية للجماعات وضبط الموارد والنفقات التقديرية للمشاريع عند إعداد برنامج العمل، بالإضافة إلى اعتماد اتفاقيات مع المتدخلين في تنفيذ المشاريع المشتركة المدرجة في برنامج العمل تمكن من توثيق وتحديد التزاماتهم والتحقق من إنجاز تقارير سنوية حول تنفيذ برنامج العمل. وأوصى المجلس أيضا بإرساء شراكات بين الجماعات وفعاليات من القطاع الخاص خصوصا من أجل تمويل المشاريع والاستفادة من الموارد البشرية ومن الخبرات التدبيرية والتقنية التي يتمتع بها القطاع الخاص وتجاوز الإكراهات المالية التي تعاني منها الجماعات ذات الموارد المحدودة، وبالحرص على تأهيل الموارد البشرية ودعم قدراتها من خلال تنظيم دورات تكوينية تهم المجالات التي تشكل خصاصا بالنسبة للموظفين.

د. تقييم تدبير الجماعات الترابية لجهة الرباط-سلا-القنيطرة للدعم الممنوح للجمعيات

شملت هذه المهمة الرقابية 122 جماعة ترابية بجهة الرباط-سلا-القنيطرة من أجل تقييم تدبيرها للدعم الممنوح للجمعيات والذي بلغ خلال الفترة 2016-2021 ما مجموعه 416 مليون درهم. في حين لم يتم احتساب الدعم العيني المقدم من طرف الجماعات والذي تعذر على معظم الجماعات تقدير القيمة التقريبية له. ولقد بلغ معدل المبالغ المالية الممنوحة من طرف الجماعات الترابية للجمعيات، خلال الفترة المذكورة ما يتجاوز 69 مليون درهم سنويا مع الإشارة أن سنتي2020 و2021 عرفتا انخفاضا ملحوظا بسبب تداعيات جائحة كورونا بحيث لم يتخطى معدل الدعم المقدم 44 مليون درهم على مستوى الجماعات الترابية التابعة للجهة.

وفي هذا الإطار، فقد سجل غياب أي مرجع تنظيمي موحد لتأطير توزيع المساعدات والدعم على الجمعيات أو لإبرام اتفاقيات تعاون وشراكة، فالقواعد الأساسية الواجب اعتمادها لإبرام الاتفاقيات ومسطرة تحديد الجمعيات المستفيدة ومعايير الانتقاء لم ترد في أي نص تشريعي أو تنظيمي. وبالنسبة لعمليات الشراكة بين الجماعات الترابية والجمعيات، فقد أصدر وزير الداخلية بتاريخ 5 أبريل 2018 مذكرة بشأن وجوب استلهام المساطر المعتمدة في المبادرة الوطنية للتنمية البشرية واعتماد نماذج الوثائق المعتمدة بها. ونتيجة لهذا الغياب، واستنادا إلى مضامين منشور الوزير الأول رقم 2003/07 بتاريخ 27 يونيو 2003 بخصوص الشراكة بين الدولة وجمعيات المجتمع المدني وتطبيقا لتوصيات المجلس الجهوي للحسابات المتعلقة بضرورة ربط تقديم الدعم بأهداف محددة سلفا، تقوم بعض الجماعات الترابية بإبرام اتفاقيات مع الجمعيات المستفيدة من الدعم في حالة استفادتها من مبلغ يفوق 50.000,00 درهم.

وفي نفس السياق، وإضافة إلى الجهة والعمالات والأقاليم (باستثناء عمالة الصخيرات-تمارة)، فإن 95 % من جماعات الجهة لا تتوفر على مسطرة معتمدة لتأطير الدعم المقدم لجمعيات المجتمع المدني سواء في شقه المباشر أو ذلك الموجه لإنجاز مشاريع أو أنشطة في إطار اتفاقيات تعاون وشراكة، في حين تتوفر ست جماعات فقط على دليل للمساطر يؤطر عمليات منح الدعم (معايير وشروط انتقاء الجمعيات والمشاريع أو الأنشطة والأقطاب والمحاور القابلة للدعم، مكونات ملفات الحصول على الدعم ومراحل دراستها، تركيبة لجنة الانتقاء ولجنة تتبع وتقييم مدى نجاعة الدعم المقدم...).

وبخصوص الاتفاقيات المبرمة بين الجمعيات والجماعات، خاصة الاتفاقيات ثنائية الأطراف، فإن أغلبها صيغت بكيفية عامة دون تفصيل، وهو ما يتجلى من خلال ما يلي:

- عمومية موضوع الدعم حيث لا يبين نوعية المشروع أو النشاط المعني بالدعم ومكوناته ومدة إنجازه وتكلفته المتوقعة ونتائجه المتوخاة ومراحل إنجازه لاسيما عندما يتعلق الأمر باتفاقيات متعددة السنوات؛
- عدم دقة الأهداف المسطرة، مما يصعب معه تقييمها خاصة في غياب مؤشرات قابلة للقياس كما ونوعا؛
- عدم تحديد مبلغ الدعم في أغلب الاتفاقيات، وعدم توضيح أسس منحه وكذا توقعات وشروط صرفه لجعله آلية للتتبع بالنسبة للجهات المانحة للدعم لاسيما من خلال تقييد منحه بمراحل إنجاز المشروع أو النشاط وبالوثائق المثبتة للإنجاز.

- عدم تحديد الاتفاقيات لنوعية الوثائق المثبتة الواجب الإدلاء بها ومكوناتها للتأكد من أوجه استعمال الدعم الممنوح؛
- غياب آليات للمراقبة تسمح بتتبع إنجاز النشاط أو المشروع وكذا التحقق من أن المبلغ الممنوح لا يتجاوز التكلفة الحقيقية لتنفيذ المشروع أو النشاط مع إمكانية استرداد الأموال غير المستغلة.

وعلى مستوى تتبع الدعم الممنوح للجمعيات، وفيما يخص الجماعات، وباستثناء ست جماعات على صعيد الجهة التي تتوفر على دليل مساطر يبين طريقة تتبع الدعم والاتفاقيات، فإن 85% من الجماعات لا تقوم بتتبع وتقييم الاتفاقيات المبرمة والدعم الممنوح، حيث يكتفي بعضها بالاطلاع على التقريرين الأدبي والمالي. والأمر ذاته، بالنسبة للجهة والعمالات والأقاليم التي لا تتوفر على إطار يحدد آليات تتبع المشاريع وتقييم نجاعة الدعم، علما أن إحدى العمالات وإن كانت تتوفر على هذا الإطار فإنه لا يوضح الجهة المكلفة بالتتبع والتقييم.

وفي ما يتعلق بتقديم حسابات صرف مبالغ الدعم الممنوح، فإن جل الجمعيات المستفيدة دوريا من الدعم لا تقدم حساباتها للجهات المانحة. وتكتفي بعض هذه الجمعيات بتقديم تقارير مالية وأدبية لا تقدم رؤية واضحة وشاملة عن مواردها وعملياتها المالية.

وتبعا لذلك، أوصى المجلس الجهوي للحسابات بضرورة التمييز بين اتفاقيات الشراكة والتعاون والاتفاقيات الأخرى المؤطرة للدعم المقدم للجمعيات، وباعتماد رؤية واضحة بشأن تقديم الدعم للجمعيات، استنادا على تشخيص دقيق لحاجيات الساكنة والتركيز على توجيه الدعم للمجالات ذات الأولوية والوقع على الساكنة المحلية. كما حث على اعتماد دليل للمساطر يحدد معايير واضحة لانتقاء الجمعيات المستفيدة ولتحديد أسس مبلغ الدعم، وعلى صياغة بنود الاتفاقيات المبرمة مع الجمعيات بدقة ووضوح، خصوصا في ما يتعلق بالأهداف المرجوة من الدعم وآليات التتبع وتضمين الاتفاقيات لمؤشرات قياس نجاعة المشروع أو النشاط. كما أوصى المجلس بتتبع الاتفاقيات وتقييم المشاريع والأنشطة المدعمة مع الحرص على وضع تقارير بخصوص نتائج التتبع والتقييم، وبالحرص على إلزام الجمعيات بالإدلاء بالحسابات والبيانات المحددة في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

ه. تدبير الأموال العمومية الممنوحة للجمعيات من طرف الجماعات الترابية بجهة درعة-تافيلالت

همت هذه المهمة الأفقية تدبير الأموال العمومية الممنوحة للجمعيات من طرف الجماعات الترابية لجهة درعة-تافيلالت، البالغ عددها 131. وقد تبين من خلال هذه المهمة عدم اعتماد مساطر مصادق عليها بهدف انتقاء وتمويل الجمعيات المؤهلة للاستفادة من التمويلات العمومية، وفق مبادئ الشفافية والحكامة الجيدة ونجاعة الأداء، فضلا عن ضعف تفعيل دور إدارات الجماعات الترابية في مسطرة انتقاء الجمعيات والذي لا تزال تضطلع بجزء كبير منه لجان المجلس الدائمة. كما تم تسجيل مخاطر تهم إنجاز الجماعات الترابية أعمالا تدخل في إطار الطلبيات العمومية، عبر تمويلاتها الممنوحة لجمعيات المجتمع المدني، حيث يلجأ بعضها إلى إبرام اتفاقيات شراكة مع جمعيات، تلتزم بموجبها بمنح أموال عمومية (نقدية أو عينية) لفائدة الجمعية المتعاقد معها، مقابل إنجاز أعمال تدخل في إطار الاختصاصات الذاتية للطرف المانح، وتكتسي الأعمال سالفة الذكر في أحيان عديدة طابع طلبية عمومية منجزة عبر الجمعية المتعاقد معها، دون المرور عبر الشروط والمساطر الجاري بها العمل بمقتضى مرسوم الصفقات العمومية ومنظومة المحاسبة العمومية، مما قد يشكل مخطرا وجب تأطيره، حتى لا يحيد عن مقاصده.

هذا بالإضافة إلى عدم وضوح الإطار القانوني والتنظيمي والتعاقدي الذي تشتغل بموجبه عدد من الجمعيات التي تتلقى تمويلات مالية في إطار تدبيرها لبعض شؤون مراكز تصفية الدم لفائدة مرضى القصور الكلوي، والتي بلغت على صعيد جهة درعة-تافيلالت خلال الفترة 2016-2020 حوالي 11,7 مليون درهم. وفي هذا الصدد، فقد سجل على الخصوص ما يلي:

- غياب تصنيف قانوني للجمعيات النشيطة في المجال الصحي، ولاسيما التي تقوم بتسيير مراكز تصفية الدم لفائدة مرضى القصور الكلوي؛
- ممارسة الجمعيات المعنية لعدد من الخدمات والأعمال التي تؤطرها قوانين وتنظيمات خاصة، ولاسيما تدخل الجمعية في التدبير التقني (الطبي) للمركز، التكفل بأشغال تهيئة المركز، توفير موارد بشرية بالمركز، اقتناء

مولدات لتصفية الدم ومعدات وآليات طبية أخرى، نقل مرضى القصور الكلوي من وإلى المركز وما يترتب عن ذلك من مسؤوليات.

وتبعا لذلك، أوصى المجلس الجهوي للحسابات بإحداث بوابة إلكترونية خاصة بالتمويلات العمومية الموجهة للجمعيات من طرف الجماعات الترابية، مما من شأنه المساهمة في تعزيز مبادئ الحكامة الجيدة وتكافؤ الفرص والمساواة وتسهيل الولوج إلى المعلومات المتعلقة بالتمويل العمومي لمشاريع وبرامج وأنشطة الجمعيات. كما أنها ستمكن الجماعات الترابية المعنية من الإعلان عن البرنامج التوقعي بخصوص توزيع المساعدات والدعم لفائدة الجمعيات، ونشر شروط ومعايير انتقاء الجمعيات المؤهلة للاستفادة من التمويلات ونشر إعلان طلب مشاريع الجمعيات ونتائج عمليات الانتقاء. كما حث المجلس الجهوي للحسابات على إدراج التمويلات العمومية الممنوحة للجمعيات من طرف الجماعات الترابية ضمن المخططات الاستراتيجية لهذه الأخيرة، بحيث تكون مصحوبة بأهداف استراتيجية محددة وبمؤشرات تمكن من تقييمها سنويا وخلال نهاية مدة انتداب المجلس، وعلى مواكبة عمل الهيئات الاستشارية المكلفة بدراسة القضايا المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع، وتمكينها من الموارد الضرورية لاشتغالها، بهدف ضمان ممارستها لمهامها وتحسين أدائها، والذي يمكن تقييمه، لاسيما من خلال حكامتها الداخلية وعدد ودورية اجتماعاتها وعدد ومضمون وجودة تقاريرها المنجزة والمتضمنة لآرائها الاستشارية. وأوصى المجلس أيضا، بالتقيد بطبيعة وحدود الاختصاصات الذاتية والمشتركة للجماعات الترابية عند إبرامها لاتفاقيات شراكة وتعاون مع الجمعيات، أخذا بعين الاعتبار تلك الموكلة للسلطات الحكومية وباقي الأجهزة العمومية، وبإيلاء العناية اللازمة لمضامين مشاريع اتفاقيات التعاون والشراكة المزمع إبرامها مع الجمعيات، بحيث تتضمن تعريفا بالجمعية المستفيدة، وتحديدا دقيقا للهدف من الاتفاقية ولمكونات المشروع أو الخدمة المتعاقد بشأنها، فضلا عن التزامات الأطراف، والمهام الموكلة لكل منها على مستوى تنفيذها، ثم كيفيات إجراء المراقبة والتتبع والتقييم، والتي يتعين ممارستها بناء على مؤشرات الأداء التي سيتم اعتمادها، والتقارير المالية والأدبية الدورية الواجب الإدلاء بها.

ثانيا. المهمات الذاتية العضوية

تهم المهمات الذاتية العضوية جهازا بعينه (جماعة ترابية، شركة تنمية محلية، عقد تدبير مفوض، مؤسسة عمومية محلية...) ويراقب من خلالها مجلس جهوي للحسابات وجها أو عدة أوجه من تسيير الجهاز موضوع المهمة الرقابية.

وفي هذا الإطار، فقد أنجزت المجالس الجهوية للحسابات خلال 2022-2023 ما مجموعه **207** مهمة موزعة حسب طبيعة الأجهزة المعنية بالرقابة، على النحو الموالي:

طبيعة الجهاز	عدد المهمات الرقابية
الجهات	7
العمالات والأقاليم	17
الجماعات	153
عقود التدبير المفوض	18
شركات التنمية المحلية	6
مؤسسات عمومية محلية	4
مهام تتبع التوصيات	2
المجموع	**207**

وتنبني برمجة هذه المهمات الرقابية، أساسا، على تحليل قبلي للمخاطر، فضلا عن حرص المجالس الجهوية للحسابات على مراعاة معيار تنويع الأجهزة المشمولة بالرقابة حسب طبيعتها القانونية. وتتمثل أهم العناصر ذات الصلة بهذه المهمات، كما يلي:

أ. الجهات

قامت ستة مجالس جهوية للحسابات، برسم 2022-2023، بإنجاز سبع مهمات رقابية همّت الجهات الخاضعة لها، وتناولت مهمتان رقابيتان موضوع مشاريع بناء الطرق والمسالك من خلال تقييم جوانب الحكامة وتصور المشاريع وإعدادها وتنفيذها، وكذا موضوع تدبير حظيرة السيارات والآليات، من خلال إحداث مرفق المرآب الجهوي واقتناء السيارات والآليات، وتدبير نفقات المرآب الجهوي للآليات.

أما المهمات الخمس الأخرى، فانصبت حول جوانب عدة، ترتبط أساسا بما يلي:

- التخطيط الاستراتيجي وإعداد وتنزيل برامج التنمية الجهوية؛
- الحكامة والتدبير الإداري؛
- تدبير اتفاقيات التعاون والشراكة؛
- تدبير الطلبيات العمومية وتدبير النفقات؛
- تدبير المنح والإعانات.

ب. العمالات والأقاليم

خلال 2022-2023، أنجزت أربعة مجالس جهوية للحسابات 17 مهمة رقابية همت خمس عمالات و11 إقليما، باعتبارها جماعات ترابية، علما أن أحد الأقاليم خضع لمهمتين رقابيتين، إحداهما متعددة جوانب الرقابة والأخرى ذات طبيعة خاصة انصبت حول تقييم أداء الإقليم لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة المرتبطة بمجال التنمية الاجتماعية من خلال تناول الجوانب المرتبطة بتأهيل العالم القروي في ميادين الصحة والتعليم والرياضة والثقافة والبنيات التحتية والتجهيزات، وبتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب والكهرباء، وبمحاربة الفقر والهشاشة لدى الساكنة.

أما المهمات الخمس عشرة الأخرى، فتمحورت حول الجوانب التالية:

- الحكامة والتنظيم الإداري والرقابة الداخلية؛
- التخطيط الاستراتيجي والمساهمة في التنمية الاجتماعية؛
- التدبير المالي والتدبير الإداري وتدبير الموارد البشرية؛
- الشراكة والتعاون؛
- تدبير الطلبيات العمومية وتدبير المشاريع.

ج. الجماعات

أنجزت المجالس الجهوية للحسابات خلال 2022-2023 ما مجموعه 153 مهمة رقابية، همت جماعات تابعة لتسع (09) عمالات و46 إقليما. وقد همت هذه المهمات الرقابية 42 جماعة بالمجال الحضري و111 جماعة بالمجال القروي.

أما من حيث مواضيع هذه المهمات الرقابية، فيمكن التمييز بين المهمات أحادية الموضوع، أي تلك التي انصبت حول وجه واحد من أوجه التدبير، والمهمات التي شملت جوانب متعددة من التدبير.

وهكذا، تم إنجاز 51 مهمة أحادية الموضوع، شملت مجالات التسيير التالية:

- أنظمة المراقبة الداخلية؛
- التخطيط الاستراتيجي؛
- الممتلكات؛

- المداخيل والنفقات؛
- الطلبيات العمومية؛
- تدبير المشاريع؛
- التعمير؛
- تدبير المجال الترابي الساحلي والشواطئ؛
- إحداث المساحات الخضراء وتدبيرها وصيانتها؛
- تدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها (تدبير مباشر)؛
- حفظ الصحة؛
- المنشآت الرياضية؛
- التنشيط الثقافي.

أما المهمات التي شملت عدة أوجه من التدبير، والبالغ عددها 102 مهمة، فشملت على الخصوص المحاور التالية:

- الحكامة والتدبير الإداري؛
- إعداد برامج العمل وتنفيذها؛
- الممتلكات الجماعية؛
- التدبير المالي (النفقات والمداخيل)؛
- تدبير الطلبيات العمومية وتدبير المشاريع التنموية؛
- تدبير التجهيزات الأساسية والمرافق العمومية المحلية؛
- التعمير وتهيئة المجال.

د. عقود التدبير المفوض

خلال 2022-2023، خضع 18 عقد تدبير مفوض للمراقبة من طرف ستة مجالس جهوية للحسابات. وتهم هذه العقود مرافق التطهير السائل، وخدمات التنظيف وجمع النفايات وتدبير المطارح العمومية، والنقل الحضري بواسطة الحافلات.

فبالنسبة **لمرفق التطهير السائل**، أنجزت مهمة رقابية واحدة همت الاستثمارات المنجزة من طرف شركة "ليديك" في ميدان صرف مياه الأمطار، حيث تمحورت هذه المهمة حول الإطار التعاقدي للاستثمارات وحصيلة الاستثمارات المنجزة.

وبخصوص العقود المتعلقة **بخدمات التنظيف وجمع النفايات وتدبير المطارح العمومية**، فخضع 12 عقدا منها للمراقبة، حيث تمحورت المهمات الرقابية أساسا حول جوانب:

- إعداد وبلورة الإطار التعاقدي؛
- مسطرة إسناد تدبير المرفق؛
- الحكامة والتوازن المالي والاقتصادي للعقد؛
- الوفاء بالالتزامات التعاقدية، بما في ذلك الاستثمارات المتفق عليها واحترام جدولتها الزمنية؛
- تتبع ومراقبة تنفيذ الخدمات المقدمة وتقييم جودتها؛
- أداء مقابل الخدمات المقدمة.

وبالنسبة لمرفق **النقل الحضري بواسطة الحافلات**، فأنجزت خمس مهمات رقابية تناولت أساسا الجوانب المتعلقة بالإطار العام للعقد والضمانات القانونية والمالية ذات الصلة، وبإسناد تدبير المرفق، وبالحكامة، وبتقييم شروط

ووسائل الاستغلال وجودة الخدمات المقدمة، وبالتأكد من مدى الوفاء بالالتزامات التعاقدية وخاصة الاستثمارات الملتزم بها من طرف المفوض إليه.

ه. شركات التنمية المحلية

أنجزت ثلاثة مجالس جهوية للحسابات، خلال 2022-2023، ست مهمات رقابية همت شركات للتنمية المحلية، وتمحورت أساسا حول الجوانب المرتبطة بالحكامة ومدى القيام بالمهمات المسندة إليها. ويتعلق الأمر بالشركات التالية:

- **شركة "الدار البيضاء للتهيئة"**، وقد همت المهمة الرقابية الجوانب المرتبطة بالإطار العام المتعلق بالاستراتيجية، الاتفاقيات وحكامة المشاريع، وبالتسيير المالي للمشاريع، وبتنفيذ المشاريع؛
- **شركة "الدار البيضاء للتنشيط والتظاهرات"**، حيث هدفت المهمة الرقابية ذات الصلة إلى تقييم برنامج التسويق الترابي وخلق علامة ترابية لمدينة الدار البيضاء، وكذا برنامج الشباب والرياضة؛
- **شركة "الدار البيضاء للإسكان والتجهيز"**، حيث همت المهمة الرقابية تقييم تدبير عينة من المشاريع المتعلقة بإعادة إيواء دور الصفيح، وتقييم تدبير عينة من المشاريع المبرمجة في إطار الإشراف المنتدب على المشروع؛
- **شركة التنمية المحلية البيضاء -بيئة"**، وقد انصبت المهمة الرقابية حول تقييم خدمتي تدبير مواقف السيارات ومراقبة التدبير المفوض لجمع النفايات المنزلية الموكلتين للشركة من خلال تناول ثلاثة محاور، وهي: علاقة جماعة الدار البيضاء بشركة التنمية، وتدبير مواقف السيارات المتواجدة على الطريق والمواقف المغلقة، وتقييم أنشطة المراقبة والتحسيس التي تقوم بها وحدة المراقبة والتتبع؛
- **شركة التنمية المحلية لإنجاز وتهيئة المسالك وتدبير النقل المدرسي بالوسط القروي بإقليم تازة**، حيث تمحورت المهمة الرقابية حول إحداث شركة التنمية ونظام حكامتها، ونظام التدبير والشراكة وتعبئة الموارد، والشروع في الاستغلال وإنجاز الاستثمارات؛
- **شركة المجال الصناعي عين جوهرة**، إذ انصبت المهمة الرقابية حول تقييم الإطار الاستراتيجي والحكامة، والوضعية المالية للشركة، وحكامة مشاريع تنمية المجال الصناعي، وتقييم أوجه تدبير وتنمية المجال الصناعي.

و. مؤسسات عمومية محلية

خضعت أربع مؤسسات عمومية، خلال 2022-2023، لمهمات رقابية، وهي:

- **وكالة تنفيذ مشاريع جهة الشرق**، وانصبت المهمة الرقابية حول الحكامة والإدارة العامة وكذا تدبير المشاريع؛
- **وكالة تنفيذ مشاريع جهة فاس-مكناس**، حيث تمحورت المهمة الرقابية حول الوضعية المالية للوكالة وحكامة تدبير نفقاتها ومشروعية هاته النفقات؛
- **وكالة تنفيذ مشاريع جهة طنجة-تطوان-الحسيمة**، وركزت المهمة الرقابية على حكامة تدبير نفقاتها ومشروعية هاته النفقات؛
- **الوكالة المستقلة متعددة الخدمات بأكادير**، حيث تمحورت المهمة الرقابية حول تدبير مرفق الماء من من خلال ثلاثة محاور رئيسية همت، تباعا، الوضعية المالية وعمل هيئات الحكامة وتنفيذ مخططات الاستثمارات المتعلقة بتوزيع الماء، بالإضافة إلى تقييم أداء الوكالة بخصوص توزيع ومراقبة جودة المياه وتدبير المخاطر المتعلقة بالإجهاد المائي وإعادة استعمال المياه المعالجة في سقي المساحات الخضراء..

لائحة المهام الذاتية العضوية (التي تهم جهازا واحدا) المنجزة من طرف المجالس الجهوية للحسابات برسم 2022-2023

اسم المجلس الجهوي للحسابات	الجهاز المعني
م ج ح لجهة طنجة تطوان الحسيمة	التدبير المفوض لخدمات التنظيف وجمع النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها وتدبير مركز الطمر التقني المبرم من طرف مجموعة الجماعات "نكور غيس" (إقليم الحسيمة)
	جماعة تطوان: إحداث وتدبير المساحات الخضراء وصيانتها
	عمالة طنجة أصيلة
	عمالة المضيق الفنيدق
	إقليم الحسيمة
	جماعة اكزناية
	جماعة المنصورة (إقليم شفشاون)
	جماعة تمروت (إقليم شفشاون)
	تدبير مرفق الإنارة العمومية بجماعة الحسيمة
	الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع
	جماعة زاوية سيدي قاسم (عمالة تطوان)

اسم المجلس الجهوي للحسابات	الجهاز المعني
م ج ح لجهة الشرق	جهة الشرق: بناء الطرق وفتح المسالك
	جهة الشرق: تدبير حظيرة السيارات والآليات
	وكالة تنفيذ مشاريع جهة الشرق
	عمالة وجدة - أنكاد
	إقليم تاوريرت
	إقليم جرادة
	إقليم بركان
	إقليم فجيج
	إقليم الدريوش
	إقليم جرسيف
	التدبير المفوض للمطرح العمومي للنفايات مؤسسة التعاون الناضور
	عقد الامتياز لمرفق النقل الحضري بواسطة الحافلات بجماعة بركان
	التدبير المفوض للنقل الحضري-مؤسسة التعاون الناضور
	جماعة زايو (إقليم الناضور)
	جماعة أولاد ستوت (إقليم الناضور)
	جماعة البركانيين (إقليم الناضور)
	جماعة تويسيت (إقليم جرادة)
	جماعة كنفودة (إقليم جرادة)
	جماعة أولاد غزييل (إقليم جرادة)
	جماعة آيت مايت (إقليم الدريوش)
	جماعة عين بني مطهر (إقليم جرادة)
	جماعة فزوان (إقليم بركان)
	جماعة سيدي بولنوار (عمالة وجدة – أنكاد)
	جماعة راس لقصر (إقليم جرسيف)
	جماعة تندرارة (إقليم فجيج)
	جماعة ميضار (إقليم الدريوش)
	جماعة هوارة أولاد رحو (إقليم جرسيف)

جماعة ازغنغان (إقليم الناضور)	
جماعة وجدة	
جماعة جرادة	
جماعة بني درار (عمالة وجدة – أنكاد)	
جماعة دار الكبداني (إقليم الدريوش)	
جماعة بني انصار (إقليم الناضور)	
جماعة العيون سيدي ملوك (إقليم تاوريرت)	
جماعة بركان	
جماعة سيدي موسى لمهاية (عمالة وجدة – أنكاد)	
جماعة عين الصفاء (عمالة وجدة – أنكاد)	
جماعة السعيدية (إقليم بركان)	
جماعة زكزل (إقليم بركان)	
التدبير المفوض لجمع النفايات – جماعة تاوريرت	
تنزيل برنامج التأهيل الحضري لمدينة بركان	
جماعة تدارت (إقليم جرسيف)	

جهة فاس - مكناس	**م ج ح لجهة فاس-مكناس**
الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع	
عمالة مكناس: تدبير النفقات	
إقليم تازة	
إقليم تاونات: تدبير النفقات	
شركة التنمية المحلية لإنجاز وتهيئة المسالك وتدبير النقل المدرسي بالوسط القروي بإقليم تازة	
التدبير المفوض لمرفق النظافة بجماعة ايموزار كندر (إقليم صفرو)	
التدبير المفوض المتعلق بقطاع النظافة بجماعة تولال (إقليم مكناس)	
التدبير المفوض المتعلق بقطاع النظافة بجماعة عين الشقف (إقليم مولاي يعقوب)	
التدبير المفوض المتعلق بقطاع النظافة بجماعة سيدي حرازم (عمالة فاس)	
التدبير المفوض المتعلق بقطاع النظافة بجماعة عين بيضا (عمالة فاس)	
التدبير المفوض المتعلق بجمع النفايات المنزلية والتنظيف بجماعة عين الشكاك (إقليم صفرو)	
مقاطعة سايس (عمالة فاس)	
جماعة بني وليد (إقليم تاونات)	
جماعة اورتزاغ (إقليم تاونات)	
جماعة ايموزار كندر (إقليم صفرو)	
جماعة وليلي (عمالة مكناس)	
جماعة عين اللوح (إقليم إفران)	
جماعة بوفكران (عمالة مكناس)	
جماعة إفران: تقييم أنظمة المراقبة الداخلية	
جماعة الرتبة (إقليم تاونات)	
جماعة سيدي بوطيب (إقليم بولمان)	
جماعة قصابي ملوية (إقليم بولمان)	
جماعة المغاصيين (عمالة مكناس)	
جماعة تاونات: تقييم أنظمة المراقبة الداخلية	
جماعة صفرو	
جماعة كيكو (إقليم بولمان)	
جماعة سبع رواضي (إقليم مولاي يعقوب)	
جماعة رباط الخير (إقليم صفرو)	
جماعة المهاية (عمالة مكناس)	

جماعة لقصير (إقليم الحاجب)	
جماعة عين الشكاك (إقليم صفرو)	
جماعة ايت ويخلفن (إقليم الحاجب)	
جماعة أولاد عياد (إقليم تاونات)	
جماعة سيدي العابد (إقليم تاونات)	
جماعة ميسور (إقليم بولمان)	
جماعة أكوراي (إقليم الحاجب)	

جهة الرباط – سلا - القنيطرة	**م ج ح لجهة الرباط-سلا-القنيطرة**
جماعة القنيطرة: التنشيط الثقافي	
جماعة مهدية (إقليم القنيطرة): مشاريع التهيئة	
جماعة عين عتيق (عمالة الصخيرات-تمارة): التعمير وتهيئة المجال	
جماعة الرباط: مقاطعة يعقوب المنصور	
جماعة آيت مالك (إقليم الخميسات)	
جماعة ايت يدين (إقليم الخميسات)	
جماعة سيدي عبد الرزاق (إقليم الخميسات)	
جماعة الحدادة (إقليم القنيطرة)	
جماعة توغيلت (إقليم سيدي قاسم)	
جماعة عرباوة (إقليم القنيطرة)	
جماعة آيت إيكو (إقليم الخميسات)	
جماعة تيداس (إقليم الخميسات)	
جماعة سلا: مقاطعة لعيايدة	
شركة المجال الصناعي عين جوهرة	
جماعة مقام الطلبة (إقليم الخميسات)	
جماعة الرباط: مقاطعات حسان، ويعقوب المنصور، والسويسي، وأكدال-الرياض واليوسفية.	

جهة بني ملال خنيفرة	**م ج ح لجهة بني ملال خنيفرة**
تدبير النقل العمومي بواسطة الحافلات الحضري بجماعة خنيفرة	
جماعة أولاد بورحمون (إقليم الفقيه بن صالح)	
جماعة بين الويدان (إقليم أزيلال)	
جماعة بني بتاو (إقليم خريبكة)	
جماعة دير القصيبة (إقليم بني ملال)	
جماعة تبزي نيسلي (إقليم بني ملال)	
جماعة تكلفت (إقليم أزيلال)	
جماعة أولاد كواوش (إقليم خريبكة)	
جماعة كريفات (إقليم الفقيه بن صالح)	
جماعة فم الجمعة (إقليم أزيلال)	
جماعة سمكت (إقليم بني ملال)	
جماعة القصيبة (إقليم بني ملال)	
جماعة تامدة نومرصيد (إقليم أزيلال)	
جماعة بولنوار (إقليم خريبكة)	
جماعة بني وكيل (إقليم خريبكة)	
جماعة سيدي لامين (إقليم خنيفرة)	
جماعة أولاد كناو (إقليم بني ملال)	
جماعة واولى (إقليم أزيلال)	
جماعة تباروشت (إقليم أزيلال)	

	جماعة تنانت (إقليم أزيلال)
	جماعة أولاد فنان (إقليم خريبكة)
	جماعة دار ولد زيدوح (إقليم الفقيه بن صالح)
	جماعة أم الربيع (إقليم خنيفرة)

م ج ح لجهة الدار البيضاء-سطات	شركة ليديك: الاستثمارات المنجزة في ميدان الصرف الصحي: مياه الأمطار
	شركة التنمية المحلية "البيضاء -بيئة"
	شركة "الدار البيضاء للتهيئة"
	شركة "الدار البيضاء للتنشيط والتظاهرات"
	شركة "الدار البيضاء للإسكان والتجهيز"
	التدبير المفوض للمطرح العمومي المراقب لجماعة مولاي عبد الله
	جماعة الدار البيضاء: تسيير مركب محمد الخامس
	التدبير المفوض لمرفق النقل الحضري بواسطة الحافلات بجماعة سطات
	التدبير المفوض لمرفق النقل الحضري بواسطة الحافلات بمجموعة جماعات الجديدة الكبرى
	جماعة بنسليمان: تقييم إعداد وتنفيذ برنامج العمل
	جماعة الدار البيضاء: حفظ الصحة
	جماعة الجديدة: حفظ الصحة
	جماعة الدار البيضاء: تدبير حظيرة السيارات والآليات
	جماعة بوزنيقة: تتبع التوصيات الصادرة سنة 2018
	الوكالة المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء الشاوية: تتبع التوصيات

م ج ح لجهة مراكش-آسفي	جماعة كماسة (إقليم شيشاوة): تدبير النفقات العمومية
	جماعة الزاوية النحلية (إقليم شيشاوة): تدبير النفقات العمومية
	جماعة رحالة (إقليم شيشاوة): تدبير النفقات العم ومية
	جماعة أداسيل (إقليم شيشاوة)
	جماعة أولاد مومنة (إقليم شيشاوة)
	جماعة واد البور (إقليم شيشاوة)
	جماعة حرارة (إقليم آسفي)
	جماعة توامة (إقليم الحوز)
	جماعة زمران (إقليم قلعة السراغنة)
	جماعة أولاد الكرن (إقليم قلعة السراغنة): تدبير الطلبيات العمومية
	جماعة أولاد زراد (إقليم قلعة السراغنة): تدبير الطلبيات العمومية
	جماعة تاوزينت (إقليم قلعة السراغنة): تدبير الطلبيات العمومية
	جماعة ثلاث نيعقوب (إقليم الحوز): تدبير الطلبيات العمومية
	جماعة إجوكاك (إقليم الحوز): تدبير الطلبيات العمومية
	جماعة إمكدال (إقليم الحوز): تدبير الطلبيات العمومية
	جماعة أولاد املول (إقليم الرحامنة): تدبير المشاريع الاستثمارية
	جماعة سيدي بوبكر (إقليم الرحامنة): تدبير المشاريع الاستثمارية
	جماعة عكرمة (إقليم الرحامنة): تدبير المشاريع الاستثمارية
	جماعة لكدادرة (إقليم الصويرة): تدبير المشاريع الاستثمارية
	جماعة لحسينات (إقليم الصويرة): تدبير المشاريع الاستثمارية
	جماعة امرامر (إقليم الصويرة): تدبير المشاريع الاستثمارية

م ج ح لجهة درعة-تافيلالت	جماعة بومية (إقليم ميدلت)
	جماعة واكليم (إقليم تنغير)
	جماعة الخنك (إقليم الراشيدية)

	جماعة إيتزر (إقليم ميدلت): تدبير المشاريع
	جماعة تنغير: تدبير الممتلكات
	جماعة ورزازات: تدبير المشاريع
	جماعة زاكورة: تدبير المداخيل
	جماعة ترميكت (إقليم ورزازات)
	جماعة الرتب (إقليم الراشيدية): تدبير المشاريع

م ج ح لجهة سوس-ماسة	جهة سوس-ماسة
	عمالة اكادير إداوتنان
	جماعة أكادير: تدبير المساحات الخضراء
	الوكالة المستقلة متعددة الخدمات لأكادير: تدبير مرفق الماء
	جماعة أورير (عمالة أكادير إداوتنان): تدبير المجال الترابي الساحلي والشواطئ
	جماعة اكلو (إقليم تيزنيت): تدبير المجال الترابي الساحلي والشواطئ
	جماعة أربعاء الساحل (إقليم تيزنيت): تدبير المجال الترابي الساحلي والشواطئ
	جماعة المعدر الكبير (إقليم تيزنيت): تدبير المجال الترابي الساحلي والشواطئ
	جماعة إمسوان (عمالة أكادير إداوتنان): تدبير المجال الترابي الساحلي والشواطئ
	جماعة إنشادن (إقليم اشتوكة آيت باها): تدبير المجال الترابي الساحلي والشواطئ
	جماعة سيدي بيبي (إقليم اشتوكة آيت باها): تدبير المجال الترابي الساحلي والشواطئ
	جماعة تغازوت (عمالة أكادير إداوتنان): تدبير المجال الترابي الساحلي والشواطئ
	جماعة تامري (عمالة أكادير إداوتنان): تدبير المجال الترابي الساحلي والشواطئ
	جماعة ماسة (إقليم اشتوكة آيت باها): تدبير المجال الترابي الساحلي والشواطئ
	جماعة سيدي وساي(إقليم اشتوكة آيت باها): تدبير المجال الترابي الساحلي والشواطئ
	جماعة اربع نتهالة (إقليم تيزنيت): تدبير المشاريع في إطار التراخيص الخاصة وتراخيص البرنامج

م ج ح لجهة كلميم-واد نون	جماعة أيت بوفلن (إقليم كلميم)
	جماعة سيدي عبد الله أوبلعيد (إقليم سيدي إفني)
	جماعة كلميم
	جماعة طانطان
	جماعة آسا
	جماعة الشبيكة (إقليم طانطان)

م ج ح لجهة العيون-الساقية الحمراء	جهة العيون الساقية الحمراء
	التدبير المفوض لمرفق النظافة سلسلة جمع النفايات وإيداعها في المطرح الجماعي بجماعة بوجدور
	جماعة السمارة: مراقبة تدبير مرفق النظافة: (سلسلة جمع النفايات والتخلص منها في المطرح الجماعي)
	جماعة اجريفية (إقليم بوجدور)
	جماعة فم الواد (إقليم العيون): التدبير المالي

م ج ح لجهة الداخلة-وادي الذهب	إقليم وادي الذهب
	إقليم أوسرد: رقابة متعددة الجوانب
	إقليم أوسرد: رقابة الأداء في مجال التنمية الاجتماعية في ضوء أهداف التنمية المستدامة
	جماعة الداخلة: الوقاية وحفظ الصحة

الفصل السادس:
تتبع تنفيذ التوصيات

تولي المحاكم المالية عناية خاصة للتوصيات التي تصدرها باعتبارها وسيلة للرفع من القيمة المضافة لأعمالها الرقابية، بما ينسجم مع الممارسات الفضلى المعتمدة في هذا المجال من قبل الأجهزة العليا للرقابة. وقد جعلت هذه المحاكم تحسين جودة التوصيات وتتبعها ضمن توجهاتها الاستراتيجية الست برسم الفترة 2022-2026.

وتقوم المحاكم المالية، تطبيقا لمقتضيات المادة 3 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية كما تم تغييره وتتميمه بالقانون رقم 55.16، بتتبع مآل التوصيات التي تصدرها، وذلك من أجل تقييم مدى تفاعل الأجهزة المعنية مع هذه التوصيات، وقياس أثر المهمات الرقابية المنجزة، فضلا عن تحديد، عند الاقتضاء، العوامل والإكراهات التي أعاقت تنفيذ البعض منها. وقد دأبت المحاكم المالية على توجيه استمارات متعلقة بتتبع تنفيذ التوصيات للتعبئة إلى الأجهزة المعنية سنتين بعد نشر التوصيات المتعلقة بها في التقرير السنوي. غير أنه انطلاقا من سنة 2022، قام المجلس الأعلى للحسابات بوضع منصة إلكترونية لتتبع تنفيذ التوصيات حيث تم إعطاء انطلاق العمل بها بتاريخ 29 يونيو 2022 بحضور المخاطبين الرسميين للمجلس المعينين على مستوى مختلف القطاعات الوزارية.

وتبعا لطابعها اللامادي، فإن هذه المنصة أتاحت تجاوز إكراهات المراسلات الورقية من حيث الآجال التي تستغرقها عملية إرسال الاستمارات والتوصل بالأجوبة وكذا تلك المرتبطة بأرشفتها. كما توفر العديد من المزايا حيث أنها تتيح الشروع في تتبع تنفيذ التوصيات في مرحلة مبكرة إذ يتم تحميل المهام الرقابية والتوصيات المتعلقة بها بالمنصة بمجرد تبليغ التقارير الخاصة إلى الأجهزة المعنية كما يتم تحميل الجدولة الزمنية المقترحة من طرف الجهاز المعني لتنفيذ كل توصية على حدة. وبالإضافة إلى إعطاء صورة آنية عن مختلف المؤشرات المتعلقة بنسب تنفيذ التوصيات، تتيح المنصة استمرار تتبع كل توصية على حدة على مر سنوات إلى حين تنفيذها الكلي.

وسعيا من المجلس لتأمين تفاعل سلس مع المنصة، فقد أرسى نظاما للمواكبة التقنية كما نظم أربعة أيام تدريبية لفائدة المكلفين بالتتبع المعينين لدى مختلف القطاعات الوزارية المنوطة بهم مهمة تعبئة الأجوبة والمعلومات المطلوبة بالمنصة. وعملا بمبدأ التدرج وإلى حين تمرس المكلفين بالتتبع على العمل بالمنصة، فقد تم الاكتفاء في مرحلة الأولى بتحميل المهام الرقابية المتعلقة بسنتي 2019-2020 بالإضافة إلى 7 مهام فقط متعلقة بسنة 2021 على أن يتم تحميل الباقي المتعلق بسنة 2021 وما يليها في مرحلة ثانية. وبمناسبة مرور سنة كاملة على انطلاقها، نظم المجلس، بتاريخ 11 يوليوز 2023، لقاء تواصليا حول حصيلة استعمال هذه المنصة الرقمية بغية الرفع من تفاعل الأجهزة العمومية معها. وقد همت هذه المنصة في مرحلة أولى أجهزة الدولة على أن يتم بصفة تدريجية تعميمها على المؤسسات العمومية والجماعات الترابية.

أما بخصوص المجالس الجهوية للحسابات، واستنادا إلى المعايير المهنية المعمول بها في هذا المجال، وفي انتظار التعميم التدريجي للمنصة على الجماعات الترابية، فقد تم الاستمرار في اعتماد آليات كتابية مدعومة باستمارات واستبيانات دقيقة (التتبع المستندي) لتتبع تنفيذ التوصيات.

ويتطرق هذا الفصل لأهم الخلاصات التي أفضت إليها أعمال تتبع تنفيذ التوصيات، على مستوى التفاعل والأثر، الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات انطلاقا من الأجوبة المدرجة بالمنصة إلى غاية 21 يوليوز 2023 وعن المجالس الجهوية للحسابات في إطار المهمات الرقابية المنجزة من طرفها برسم سنتي 2019 و2020. وتجدر الإشارة إلى أن التوصيات المتعلقة بتسع مراكز استشفائية تم دمجها في مهمة واحدة عند إعداد هذا الفصل.

أولا. تتبع التوصيات الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات

قام المجلس الأعلى للحسابات بتتبع تنفيذ 389 توصية صادرة عنه في إطار 44 مهمة رقابية (مراقبة التسيير ومراقبة استعمال الأموال العمومية)، أنجزت برسم البرنامج السنوي لسنتي 2019 و2020، وذلك من خلال الاعتماد على المعلومات التي أدرجتها الأجهزة المعنية بالتوصيات في المنصة الرقمية المخصصة لذلك.

1. تفاعل الأجهزة المعنية مع التوصيات: ضعف نسبة التوصيات المنفذة كليا (16%)

شملت التوصيات الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات القطاعات المالية والإدارية، وقطاعات الصحة والعمل الاجتماعي، والتربية والتعليم العالي والرياضة، والتجهيزات الأساسية، وكذا القطاعات الإنتاجية والتشغيل، بالإضافة إلى المهام المرتبطة بمراقبة استعمال الأموال العمومية.

وقد مكنت عملية التتبع من الوقوف على الإجراءات المتخذة من طرف الأجهزة المعنية لتنفيذ التوصيات التي توصل المجلس بوضعية تنفيذها عبر المنصة الرقمية سالفة الذكر، والبالغ عددها 300 توصية، وتحديد مدى تقدم إنجازها. وقد تم تسجيل تنفيذ كلي لما مجموعه 62 توصية من أصل 300 (21%) متعلقة ب أربعة عشرة (14) مهمة رقابية كما يوضح الجدول التالي.

الجهاز/المهمة	مجموع التوصيات الصادرة	التوصيات المنجزة	
		العدد	النسبة من مجموع التوصيات الصادرة
القطاعات المالية والإدارية			
الشركة المركزية لإعادة التأمين	10	8	%80
تدبير محفظة الصندوق المغربي للتقاعد	9	8	%89
التربية والتعليم العالي والرياضة			
المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين	12	1	%8
معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة	15	1	%7
برامج محو الأمية	30	11	%37
التجهيزات الأساسية			
برنامج المباني السكنية الآيلة للسقوط	12	5	%42
مشروع بناء رصيف الفحم للميناء الجديد لآسفي	8	5	%62
القطاعات الإنتاجية والتشغيل			
الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات	13	3	%23
تقييم سلسلة الدواجن	11	4	%36
المنظومة الوطنية للبنية التحتية للجودة ومراقبة تسيير المعهد المغربي للتقييس	12	3	%25
الوكالة الوطنية لتنمية مناطق الواحات وشجر الأركان	11	1	%10
البرنامج الوطني لاقتصاد مياه الري	9	4	%44
مخطط تنمية التجارة والتوزيع "مخطط رواج"	7	4	%57
مراقبة استعمال الأموال العمومية			
جمعية الأعمال الاجتماعية للمركز السينمائي المغربي	9	4	%44
المجموع		**62**	**%21**

وقد بلغ عدد التوصيات غير المنجزة 238 توصية من أصل 300 (79%)، موزعة بين 191 توصية منجزة جزئيا (63%)، و47 توصية، تخص 16 مهمة رقابية، لم يتم الشروع في إنجازها (16%).

الجهاز/المهمة	مجموع التوصيات الصادرة	غير المنجزة			
		المنجزة جزئيا		لم يتم الشروع في إنجازها	
		العدد	النسبة من مجموع التوصيات الصادرة	العدد	النسبة من مجموع التوصيات الصادرة
القطاعات المالية والإدارية					
الأنظمة المعلوماتية لوزارة الاقتصاد والمالية	6	3	%50	3	%50
الشركة المركزية لإعادة التأمين	10	2	%20		
تدبير محفظة الصندوق المغربي للتقاعد	9	1	%11		
وضع نظام المحاسبة العامة الخاص بالدولة	3	2	%67	1	%33
أنظمة الرقابة والتدقيق الداخليين للوزارات	6	5	%83	1	%17
الصحة والعمل الاجتماعي					
البرنامج الوطني لمكافحة داء السل	4	4	%100		
التغطية الصحية الأساسية	8	8	%100		
الحكامة والتخطيط الاستراتيجي بوزارة الصحة	4	4	%100		
العمل الاستراتيجي للقطب الاجتماعي	4	4	%100		
المستعجلات الطبية	5	5	%100		
المنظومة الوطنية لتحاقن الدم	5	5	%100		
النظام المعلوماتي لوزارة الصحة ـ البرامج المعلوماتية	5	5	%100		
تدبير تسعة مراكز استشفائية	9	9	%100		
مشاريع بناء وتجهيز المؤسسات الاستشفائية	5	5	%100		
التربية والتعليم العالي والرياضة					
التربية الدامجة	5	5	%100		
التكوين المهني الموجه لقطاع السيارات	8	8	%100		
التمدرس بالوسط القروي	3	3	%100		
آليات توجيه التلاميذ	5	5	%100		
علاقة الوزارة المكلفة بالرياضة بالجامعات الرياضية	12	12	%100		
المدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس	13	13	%100		
المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين	12	7	%58	4	%34
معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة	15	11	%73	3	%20
برامج محو الأمية	30	14	%46	5	%17
التجهيزات الأساسية					
الشركة الوطنية للنقل واللوجيستيك	8	1	%13	7	%87

الجهاز/المهمة	مجموع التوصيات الصادرة	غير المنجزة			
		المنجزة جزئيا		لم يتم الشروع في إنجازها	
		العدد	النسبة من مجموع التوصيات الصادرة	العدد	النسبة من مجموع التوصيات الصادرة
برنامج المباني السكنية الآيلة للسقوط	12	5	%42	2	%16
مشروع بناء رصيف الفحم للميناء الجديد لآسفي	8	1	%13	2	%25
السياسة اللوجيستيكية للوكالة الخاصة طنجة المتوسط	3	3	%100		
القطاعات الإنتاجية والتشغيل					
الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات	13	6	%46	4	%31
تقييم سلسلة الدواجن	11	3	%28	4	%36
شركة الإنتاجات البيولوجية والصيدلية البيطرية (بيوفارما)	11	10	%91	1	%9
المنظومة الوطنية للبنية التحتية للجودة ومراقبة تسيير المعهد المغربي للتقييس	12	7	%58	2	%17
الوكالة الوطنية لتنمية مناطق الواحات وشجر الأركان	11	5	%45	5	%45
البرنامج الوطني لاقتصاد مياه الري	9	5	%56		
مخطط تنمية التجارة والتوزيع "مخطط رواج"	7	1	%14	2	%29
مراقبة استعمال الأموال العمومية					
جمعية الأعمال الاجتماعية للمركز السينمائي المغربي	9	4	%44	1	%12
المجموع	**300**	**191**	**%63**	**47**	**%16**

وبخصوص التدابير المتخذة لتنفيذ 89 توصية، لم يتم إدراجها على مستوى هذه المنصة (23% من مجموع التوصيات)، موجهة لعشرة أجهزة (5 قطاعات وزارية، ومقاولتان عموميتان، ومديرية عامة مركزية، وجمعيتان للأعمال الاجتماعية لفائدة موظفي وأعوان الدولة)، لم يتوصل المجلس بجواب الأجهزة حول مآلها مما حال دون تقييم مدى تفاعل الأجهزة المعنية مع هذه التوصيات وكذا الأثر المتوخى منها. **ونتيجة لذلك، اعتبر المجلس أن هذه التوصيات لم يتم الشروع في إنجازها إلى حين تعبئة الأجوبة المتعلقة بها في المنصة.**

المهمة	عدد التوصيات التي لم يتوصل المجلس بجواب حول مآلها
الحسابات المرصودة لأمور خصوصية	3
أنظمة التقاعد بالقطاع العام	9
تدبير محفظة الصندوق المغربي للتقاعد	1
وضع نظام المحاسبة العامة الخاص بالدولة	3
البنايات الإدارية المخصصة للقطاعات الوزارية	6
أنظمة الرقابة والتدقيق الداخليين للوزارات	1
تقييم التنظيم المالي والمحاسباتي والإداري للمؤسسات الدستورية	11
تدبير الموارد البشرية للشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة	8
الشركة الوطنية للنقل واللوجيستيك	1
الاستراتيجية الوطنية لتطوير التنافسية اللوجيستيكية	6
السياسة اللوجيستيكية للوكالة الخاصة طنجة المتوسط	8
تدبير الإعانات المقدمة لمؤسسات وجمعيات الأعمال الاجتماعية لفائدة موظفي وأعوان الدولة	9
جمعية الأعمال الاجتماعية لموظفي الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان	10
جمعية الأعمال الاجتماعية لموظفي وزارة الثقافة	13
المجموع	**89**

وبذلك، فإن 16% فقط من مجموع التوصيات الصادرة (389 توصية) تم تنفيذها كليا، أي أن 84% من التوصيات لم يتم إنجازها، موزعة بين التوصيات المنجزة جزئيا (49% من مجموع التوصيات الصادرة)، والتوصيات التي لم يتم الشروع في إنجازها (35% من مجموع التوصيات الصادرة).

وتجدر الإشارة إلى أن 30 مهمة رقابية من أصل 44 (68%) لم تعرف التنفيذ الكلي لأية توصية، الأمر الذي يستدعي من الأجهزة المعنية العمل على التسريع بتفعيلها.

وفي ما يخص الإجراءات المتخذة لتنفيذ أهم التوصيات المنجزة كليا والآثار المتوخاة على مستوى معالجة أوجه القصور المرتبطة بها، فهي كالتالي:

بالنسبة للمهمة المتعلقة **بتقييم التدخلات في برنامج المباني السكنية الآيلة للسقوط**، عملت وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة على تنفيذ التوصيتين المرتبطتين بوضع استراتيجية لتدخلات القطاع بالمباني الآيلة للسقوط في أفق سنة 2030، وكذا تعزيز التأطير على المستوى المركزي. وقد أشارت الوزارة إلى أن تفعيل هذين الإجراءين يعتبر الأساس الأولي لتحقيق المكونات الأخرى، المرتبطة بالتأطير والإحصاء والضبط، التي تطرقت لها باقي التوصيات الصادرة عن المجلس.

وبالنسبة لمهمة **تقييم البرنامج الوطني لاقتصاد مياه الري**، أكدت الوزارة المكلفة بالفلاحة أنها تحرص على تقنين استغلال المياه الجوفية عن طريق إلزام الفلاحين بالإدلاء برخص حفر الآبار الصادرة عن وكالات الحوض المائي، قصد الحصول على الدعم المخصص لمشاريع الاستبدال إلى الري الموضعي في إطار صندوق التنمية القروية، وذلك وفقا لما ينص عليه الفصل 28 من القانون رقم 36.15 المتعلق بالماء. وأضافت الوزارة أن هذه التدابير تهدف إلى الرفع من مستوى الاستغلال العقلاني لمياه الري وتحسين مردودية مشاريع الدعم.

وعلاقة **بمهمة مراقبة الشركة المركزية لإعادة التأمين**، عملت هذه الشركة على وضع سياسة للاكتتاب، مصادق عليها من طرف المجلس الإداري، تشكل مرجعا أساسيا للشركة في ممارسة هذا النشاط الرئيسي وتأطير العمليات المقبولة لإعادة التأمين، وذلك سواء بالنسبة للسوق الوطني أو الدولي.

وارتباطا **بمهمة تقييم تدبير محفظة الصندوق المغربي للتقاعد**، تم إدراج تدبير المخاطر، لاسيما المالية، وفق منطق متعدد السنوات، وإعداد وثيقة حول سياسة تدبير المخاطر المالية لأجل إضفاء الطابع الرسمي على الأهداف والمؤشرات المعتمدة في هذا الشأن.

وفي ما يخص **مهمة تقييم سلسلة الدواجن**، أكدت الوزارة المكلفة بالفلاحة أنه تم وضع نظام معلوماتي جغرافي يضم، إلى غاية 15 أبريل 2023، المعلومات الجغرافية المتعلقة ب 92% من وحدات تربية الدواجن المرخص لها من طرف المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية.

وفي إطار **مهمة مراقبة تسيير معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة**، وتجاوبا مع توصيات المجلس، عمل المعهد على إحداث خلية لتتبع إدماج الخريجين بغية ملاءمة عرض التكوين مع متطلبات سوق الشغل.

وبالنسبة لمهمة **مراقبة تسيير الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات**، أكدت الوكالة على حرصها على تنفيذ توصيات المجلس المتعلقة خصوصا بتعزيز تموقعها الاستراتيجي، من خلال إعادة هيكلتها وتطوير عرض الخدمات لمختلف فئات الباحثين عن الشغل.

وبخصوص مهمة **مراقبة استعمال الأموال العمومية الممنوحة لجمعية الأعمال الاجتماعية لمستخدمي المركز السينمائي المغربي**، عملت هذه الجمعية، ابتداء من دجنبر من سنة 2020، على تفعيل توصية المجلس المتعلقة بوضع دليل المساطر لجميع الخدمات التي تقدمها بهدف تأطير وتوحيد منهجية عمل مكتبها المسير.

2. إكراهات في تنفيذ التوصيات: 49 % منجزة جزئيا و35 % غير منجزة

بلغ عدد التوصيات غير المنجزة ما مجموعه 327 توصية، أي حوالي 84% من مجموع التوصيات (389 توصية). وتتوزع هذه التوصيات بين 191 توصية منجزة جزئيا (49% من إجمالي التوصيات) و136 توصية لم يتم الشروع في إنجازها أي ما نسبته 35%.

➢ ضرورة تسريع تنفيذ التوصيات المهمة المنجزة جزئيا

سجلت 15 مهمة رقابية من أصل 44 (34%) أن جميع التوصيات المتعلقة بها في وضعية إنجاز جزئي. وتجدر الإشارة إلى أن التدابير المتخذة للتنفيذ الكامل لبعض التوصيات تقتضي، بطبيعتها، آجالا مهمة. ويتعلق الأمر، على سبيل المثال، بالتوصيات حول تفعيل الجوانب المرتبطة بالأوراش الهيكلية الكبرى لبلادنا، لاسيما ورشي تعميم الحماية الاجتماعية وإصلاح منظومة التعليم.

فبالنسبة **لورش تعميم الحماية الاجتماعية**، سجل المجلس أن مجموعة من التوصيات المهمة لا زالت في وضعية إنجاز جزئي. في هذا الصدد، أفادت الوزارة المكلفة بالصحة أن التوصيات المرتبطة **بالاستثمارات الاستشفائية** يتم تنفيذها بشكل تدريجي تبعا للوسائل المالية المتاحة. كما أضافت الوزارة أن التوصيات المرتبطة بمهمة **تقييم النظام المعلوماتي لوزارة الصحة والحماية الاجتماعية (البرامج المعلوماتية)**، يتطلب تنفيذها عدة مراحل بدءً بالتصور، ثم التطوير والتجريب في بعض المواقع، وانتهاء بالتعميم، بغية تغطية أهم العمليات المهنية بالوزارة. علاوة على ذلك، أشارت الوزارة أن تقدم إنجاز التوصيات المرتبطة **بالتأمين الإجباري عن المرض وإصلاح المؤسسات الاستشفائية العمومية**، يظل رهينا بالإصدار التدريجي للنصوص القانونية ذات الصلة.

وينطبق الأمر كذلك على ورش إصلاح منظومة التعليم، حيث سجل المجلس أن مجموعة من التوصيات المهمة لا زالت في وضعية إنجاز جزئي. ويتعلق الأمر أساسا بالتوصية المرتبطة بالعمل على إنجاز خريطة تربوية استشرافية محددة في البرنامج الوطني للتربية الدامجة بناء على معطيات

دقيقة تحدد الموارد اللازمة لنجاح البرنامج **(المهمة المرتبطة بتقييم التربية الدامجة)**، وكذا التوصية حول التصدي بكل حزم لجل أسباب الضعف المرتبط بالجانب البيداغوجي وخاصة تغيب الأساتذة والضعف والهشاشة على مستوى التأطير الإداري وعلى مستوى توجيه التلاميذ بالوسط القروي **(المهمة المرتبطة بتقييم التمدرس بالوسط القروي)**، إضافة إلى التوصية المتعلقة بوضع نظام للتوجيه النشيط يسمح بالتنسيق بين قطاعات التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي لمساعدة التلاميذ على اختيار شعب التعليم العالي، تتناسب مع نوع البكالوريا المحصل عليها لتحقيق مشاريعهم الشخصية **(المهمة المرتبطة بتقييم آليات توجيه التلاميذ).**

وعلاقة **بمهمة مراقبة تسيير المدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس،** حرصت هذه المؤسسة على تحيين الدفاتر البيداغوجية في انتظار اعتمادها رسميا من طرف الوزارة المكلفة بالفلاحة، وكذا إعداد مشروع دليل مساطر خاص بأنشطة البحث العلمي في انتظار المصادقة عليه من طرف مجلس الإدارة ومجلس المؤسسة.

وبالنسبة لمهمة تقييم المنظومة الوطنية للبنية التحتية للجودة ومراقبة تسيير المعهد المغربي للتقييس، انخرطت الأجهزة المعنية في وضع سياسة عمومية لتطوير منظومة البنية التحتية للجودة. وقد أفادت وزارة الصناعة والتجارة أنه سيتم المصادقة على هذه السياسة، المنبثقة من رؤية وأهداف واضحة وتجمع كل أصحاب المصلحة، من طرف المجلس الأعلى للتقييس والإشهاد بالمطابقة والاعتماد متم سنة 2023.

وبخصوص **مهمة مراقبة تسيير شركة الإنتاجات البيولوجية والصيدلية البيطرية (بيوفارما)**، وفي إطار تنفيذ التوصية المرتبطة بتعزيز مراقبة الجودة والتتبع من خلال الامتثال لممارسات التصنيع الجيدة ودليل مساطر الشركة والإجراءات الداخلية خلال عمليات الإنتاج والتسويق والتخزين، عملت هذه الشركة على مراجعة دليل مراقبة الجودة للتأكد من اكتمال الضوابط المطلوبة لكل منتج، وفقا لتوجيهات مونوغرافيا الأدوية الأوروبي المغربي للقاحات (GMP) ووفقا لجميع الضوابط التي تتطلبها ممارسات التصنيع الجيدة (BPF). وقد أضافت الشركة أن تطبيق هذه التوصية يظل جزئيا، نظرا لكون مراقبة جودة بعض المنتجات المستوردة من الخارج، تتطلب تقنيات ومواد لا تمتلكها الشركة في الوقت الراهن.

وبالنسبة للمهمة المتعلقة **بتقييم برامج محو الأمية،** لازالت وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية في طور إنجاز التطبيق المعلوماتي المخصص لرقمنة التدبير الإداري لبرنامج محو الأمية بالمساجد. ومن جهتها، انخرطت الوكالة الوطنية لمحاربة الأمية في إعداد مشروع المرسوم المنصوص عليه في المادة 35 من القانون الإطار رقم 51.17 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي، والذي بموجبه يتم وضع إطار وطني مرجعي للإشهاد والتصديق، يتضمن على الخصوص قواعد ومعايير تصنيف وترتيب الشهادات، والتصديق على المكتسبات المهنية والحرفية، بما في ذلك الشهادات الصادرة عن منظومة محاربة الأمية.

➢ ضرورة البدء في تنفيذ التوصيات التي لم يتم الشروع في تنفيذها

تتمثل أهم الإكراهات التي تم طرحها، من طرف الأجهزة المعنية، بخصوص التوصيات التي لم يتم الشروع في تنفيذها، في ارتباط إنجازها باستيفاء شروط قانونية مسبقة أو بتفعيل أحد الأوراش الإصلاحية ببلادنا.

فبخصوص المهمة المتعلقة **بتقييم أنظمة التقاعد بالقطاع العام،** وعلى الرغم من الأهمية البالغة التي يكتسيها إصلاحها البنيوي، الذي أصبح ضرورة مستعجلة، لم يتم الشروع في تنفيذ أية توصية. وتتجلى أهمية التفاعل مع هذه التوصيات في الأثر المرتقب لهذا الوضع على ميزانية الدولة، ارتباطا بالإشكالية المتعلقة بالسيولة التي سيواجهها نظام المعاشات المدنية على المدى القصير.

وفي ما يتعلق بمهمة **تقييم التدخلات في برنامج المباني السكنية الآيلة للسقوط**، أفادت الوكالة الوطنية للتجديد الحضري وتأهيل المباني الآيلة للسقوط، بخصوص التوصية غير المنجزة والهادفة لتوضيح دور ومكانة الوكالة بين مختلف الفاعلين المعنيين بمعالجة المباني السكنية الآيلة للسقوط، أن محيط تدخلها بين مختلف الفاعلين يتطلب ضرورة تغيير إطارها القانوني الحالي حتى تتمكن من الاضطلاع بدورها في توفير الخبرات اللازمة للفاعلين المعنيين.

أما بالنسبة **لمهمة مراقبة تسيير المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين**، عزت هذه المؤسسة عدم تنفيذ بعض التوصيات إلى تأخر تنزيل الإصلاح التربوي المتوقع في منظومة التعليم العالي. ويتعلق الأمر بالتوصيات المرتبطة بتنظيم التدريس في مسالك وأسلاك ووحدات، واتخاذ دفتر للضوابط البيداغوجية، وإنشاء واعتماد مسالك التكوين، ووضع الإطار التنظيمي المحدد لشروط ولوج الأسلاك والمسالك ونظم الدراسات وكيفيات التقييم، إضافة إلى تفعيل هيكلة أنشطة البحث العلمي في المدرسة وفقًا لأحكام المادة 36 من القانون رقم 01.00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي.

وفي ما يخص **مراقبة تسيير الوكالة الوطنية لتنمية مناطق الواحات وشجر الأركان**، لم تشرع هذه الوكالة في تنفيذ توصيتين متعلقتين بتوضيح مهام الهيئات المسؤولة عن التتبع والتقييم وتفعيل مهمة اليقظة بهدف توقع التغييرات التي يمكن أن تطرأ في محيط الوكالة وفي مجالات اختصاصاتها، وكذا تسريع تفعيل نظام التتبع والتقييم مع إشراك مختلف الفاعلين المعنيين وتنزيل نظام شامل للمعلومات الجغرافية لمنطقتي تدخل الوكالة. ويرجع هذا الأمر، حسب الوكالة، إلى ارتباط تنفيذ هاتين التوصيتين باكتمال إنجاز الدراسة المتعلقة بإعداد الاستراتيجية الجديدة لتنمية مناطق الواحات وشجر الأركان للفترة 2022-2030.

ثانيا. تتبع التوصيات الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات: التنفيذ الكلي لأزيد من نصف التوصيات الصادرة

راسلت المجالس الجهوية للحسابات مختلف الأجهزة المعنية بالمهام الرقابية التي تم إنجازها برسم البرنامج السنوي لسنتي 2019 و2020، وذلك من أجل موافاتها بالإجراءات المتخذة لتنفيذ التوصيات الصادرة عن المجالس الجهوية ورصد، عند الاقتضاء، الإكراهات المرتبطة بإنجازها.

وقد بلغ عدد التوصيات الصادرة في هذا الإطار ما مجموعه 6.135 توصية، تخص 409 مهمة رقابية شملت، بالأساس، الأجهزة الخاضعة لاختصاصات المجالس الجهوية (الجماعات الترابية ومجموعاتها، والشركات المفوض لها تدبير مرفق محلي، والمؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية الجماعات الترابية كالوكالات المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء).

وشملت التوصيات المجالات المرتبطة بتدبير المرافق العمومية، والمشاريع والنفقات (بما في ذلك الصفقات العمومية)، والمداخيل، والممتلكات، بالإضافة إلى مجالات أخرى (كالحكامة، والموارد البشرية، إلخ.). ويقدم الجدول التالي توزيع التوصيات حسب المجالات المشمولة بها:

المجال المشمول بالتوصية	النسبة
تدبير المرافق العمومية	12%
تدبير المشاريع والنفقات (بما في ذلك الصفقات العمومية)	37%
تدبير المداخيل	16%
تدبير الممتلكات	11%
مجالات أخرى (الحكامة، والموارد البشرية، إلخ.)	24%

1. تفاعل الأجهزة المعنية مع التوصيات

مكنت عمليات التتبع المستندي من الوقوف على الإجراءات المتخذة من طرف الأجهزة المعنية لتنفيذ التوصيات، وتحديد مدى تقدم إنجازها. ويبرز الجدول التالي مدى تقدم إنجاز التوصيات حسب كل مجلس جهوي:

المجالس الجهوية للحسابات	مجموع التوصيات الصادرة	المنجزة		غير المنجزة				لم يتم التوصل بوضعية تنفيذها	
				المنجزة جزئيا		لم يتم الشروع في إنجازها			
		العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة
لجهة طنجة - تطوان - الحسيمة	901	408	%45	251	%28	156	%17	86	%10
لجهة الشرق	395	161	%41	170	%43	64	%16	-	-
لجهة فاس - مكناس	475	220	%46	200	%42	55	%12	-	-
لجهة الرباط - سلا - القنيطرة	774	505	%65	201	%26	68	%9	-	-
لجهة بني ملال - خنيفرة	198	86	%43	92	%47	20	%10	-	-
لجهة الدار البيضاء - سطات	861	481	%56	231	%27	93	%11	56	%6
لجهة مراكش - آسفي	413	211	%51	133	%32	69	%17	-	-
لجهة درعة - تافيلالت	213	74	%35	102	%48	37	%17	-	-
لجهة سوس - ماسة	1.508	887	%59	407	%27	214	%14	-	-
لجهة كلميم - واد نون	225	113	%50	73	%33	39	%17	-	-
لجهة العيون - الساقية الحمراء	107	60	%56	42	%39	5	%5	-	-
لجهة الداخلة - وادي الذهب	65	12	%19	30	%46	23	%35	-	-
المجموع	**6.135**	**3.218**	**%52**	**1.932**	**%32**	**843**	**%14**	**142**	**%2**

➢ إنجاز 52 % من التوصيات

وتبرز البيانات الواردة في الجدول أعلاه أن عدد التوصيات المنجزة بلغ 3.218 توصية، أي بنسبة 52 % من مجموع التوصيات. وقد تراجعت هذه النسبة مقارنة بالسنة الماضية، حيث سجلت نسبة التوصيات المنجزة، الصادرة في إطار المهام الرقابية برسم البرنامج السنوي لسنة 2018، 57% من مجموع التوصيات.

علاوة على ذلك، بلغ عدد التوصيات غير المنجزة ما مجموعه 2.917 توصية (48%)، موزعة بين 1.932 توصية منجزة جزئيا (32%)، و985 توصية لم يتم الشروع في إنجازها (16%) أخذا بعين الاعتبار أن التوصيات التي لم تتوصل المجالس الجهوية بالأجوبة المتعلقة بالإجراءات المتخذة لتنفيذها (142 توصية (3%)) تعتبر غير مشروع في تنفيذها.

أ. أثر التوصيات المنجزة

مكنت التوصيات المنجزة، والتي شكلت نسبة 52% من مجموع التوصيات، من تحقيق أثر إيجابي على مستويات عدة. وتستعرض الفقرات أسفله مجموعة من العناصر المرتبطة بوقع تنفيذ التوصيات، موزعة حسب المجالات المشمولة بها.

➢ تحسن نسبي في تدبير المرافق والتجهيزات العمومية

ساهمت التوصيات الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات في تحقيق تحسن نسبي لتدبير مجموعة من المرافق العمومية المحلية، وذلك بغية تجويد الخدمات المقدمة للمرتفقين.

فبخصوص مهمة مراقبة الشركة المفوض لها **مرفق النقل** بين الجماعات التابعة لإقليم تارودانت، اعتمد المجلس الإقليمي التوصية المتعلقة بتحيين عقد التدبير المفوض على ضوء الاختصاصات الجديدة للجماعات والأقاليم والعمالات، وذلك من خلال إحداث مجموعة الجماعات الترابية لتدبير مرفق النقل العمومي الحضري بالإقليم. كما أبرم نفس المجلس اتفاقية مع مختلف المتدخلين لتنسيق الجهود وضمان الالتقائية من أجل تدبير أفضل **لمرفق النقل المدرسي**، وذلك تنفيذا للتوصية الصادرة في إطار مهمة تقييم تدبير النقل المدرسي بالإقليم، والمتعلقة باضطلاع المجلس الإقليمي بأدوار القيادة والتنسيق بين مختلف المتدخلين مع ضرورة تأطير تدخلاتهم باتفاقيات توضح حدود مسؤولياتهم.

وبالنسبة **لمرفق تدبير النفايات**، وتفعيلا للتوصيات الصادرة في إطار مهمة مراقبة التدبير المفوض لمرفق النفايات المنزلية والمماثلة لها بإقليم إفران وجماعات صفرو وأكوراي وعين تاوجدات والحاجب وسبع عيون (جهة فاس - مكناس)، عملت الأجهزة المعنية على تأسيس لجان التتبع والمراقبة وتعيين أعضائها من أجل الإشراف على تنفيذ عقد التدبير المفوض والمراقبة اليومية للخدمات ذات الصلة والوسائل المستعملة طبقا للبرنامج الاستثماري، مما كان له أثر إيجابي على مستوى تحسين جودة الخدمات واحترام الوتيرة التعاقدية لتقديمها، وكذا تصفية مستحقات الشركات المفوض إليها على أساس الكميات المقدمة فعلا والوسائل المادية والبشرية الموفرة على أرض الواقع. وفي هذا السياق، بالنسبة لعقد التدبير المفوض لمركز الطمر والتثمين لإقليم إفران، تم استرجاع مبالغ مؤداة دون وجه حق تناهز **ستة ملايين درهم** عن خدمات تثمين لا يتم تقديمها، كما تم تجنب أداء مبالغ إضافية تزيد عن **42 مليون درهم** خلال المدة المتبقية من تنفيذ العقد.

ومن جهتها، أكدت جماعة سوق السبت أولاد النمة (بجهة بني ملال - خنيفرة) أنها أنجزت تصميما لتدبير خدمات النظافة، يأخذ بعين الاعتبار الإكراهات المتعلقة بتحديد العدد الكافي من الحاويات وتوزيعها بشكل مناسب ومتوافق مع مصادر إنتاج النفايات على صعيد الجماعة، بالإضافة إلى إحداثها لخلية دائمة بمعية مكتب الدراسات، لمراقبة وتتبع حالة جميع الحاويات الموزعة بتراب الجماعة وفقا للمقتضيات التعاقدية. والتزمت نفس الجماعة بالحرص على مراقبة استعمال المفوض إليه لجميع الآليات المتعاقد بشأنها، لتأمين جمع النفايات بوتيرة يومية وبجميع تراب الجماعة، وذلك عبر تجهيز الآليات والشاحنات بجهاز يعمل بنظام التموضع العالمي (GPS) يمكن من متابعة ومراقبة مسارها، وبالتالي التأكد من عدم استعمالها أو استعمالها جزئيا للخدمة وكذا من مواقيت تنفيذ الخدمة.

وعلاقة بنفس المرفق، أشارت جماعة سوق الأربعاء (جهة الرباط - سلا - القنيطرة) إلى أنها اعتمدت، في إطار العقد الجديد للتدبير المفوض، الإحصاء السكاني الصادر من طرف المندوبية السامية للتخطيط، بغية التمكن من التحديد الأمثل للحمولة المراد جمعها، الأمر الذي مكن الجماعة من خفض مبلغ هذا العقد. كما أكدت جماعة تلمي (بجهة درعة - تافيلالت) حرصها على تدبير مطرح النفايات بطريقة تتيح احترام البيئة، وذلك من خلال اتباع الطرق الملائمة لطمرها عوض حرقها.

وعلاقة **بمرفق الإنارة العمومية**، وضعت جماعة أزيلال برنامج عمل للنجاعة الطاقية برسم الفترة 2020-2025، يقوم أساسا على اعتماد مصابيح LED بدل مصابيح الصوديوم، وتزويد شبكة الإنارة العمومية بالطاقة الكهربائية بواسطة ألواح الطاقة الشمسية، وبرمجة اشتغال مصابيح الإنارة العمومية بواسطة الساعات الفلكية لتجنب اشتغالها خارج الفترات الضرورية، وذلك بغية تحسين فعالية الشبكة وجعلها أقل استهلاكا للطاقة. كما أكدت جماعة أزيلال إحداثها لسجل خاص بتلقي شكايات المواطنين الخاصة بالإنارة العمومية وتتبع مآلها.

وفي نفس الشأن، عملت بعض الجماعات بجهة الشرق (جماعات بودينار، وامطالسة، وافرني، وامهاجر) على ضبط النفقات المرتبطة بمرفق الإنارة العمومية، من خلال استعمال مصابيح منخفضة الاستهلاك وضبط توقيت تشغيل الإنارة العمومية. وقد مكنت هذه الإجراءات من خفض فاتورة الإنارة العمومية، حيث تراجعت، بالنسبة لجماعة بودينار على سبيل المثال، من 160 ألف درهم سنويا إلى 9.900 درهم أي بنسبة انخفاض حوالي 94%.

وتفاعلا مع التوصيات الصادرة في إطار **المهمة الموضوعاتية حول تدبير الجمعيات لمرفق الماء الصالح للشرب في الوسط القروي**، تم إعداد مشروع القانون رقم 83.21 لإحداث شركات جهوية متعددة الخدمات، على صعيد كل جهة، تتولى تدبير مرافق الماء والكهرباء والتطهير السائل، وتشكل مجالا مؤسساتيا مناسبا لالتقائية المتدخلين وتشارك إمكانياتهم. ويهدف إحداث هذه الشركات إلى عقلنة الاستثمارات المنجزة في القطاع، ومعالجة الفوارق المجالية على مستوى توزيع الخدمات العمومية ذات الصلة.

وعلاقة بتدبير **مشاتل المقاولات**، أكدت جماعة وجدة أنها حرصت على إحداث قاعدة بيانات صحيحة وكاملة للمستفيدين، وإنجاز عقود كرائهم للمحلات، واستخلاص واجبات استغلالهم لها، مع الحرص على اتخاذ الإجراءات القانونية ضد المخلين ببنود كناش التحملات المنظم لهذه المشاتل.

كما عملت بعض الجماعات (كجماعات سيدي واعزيز، وأكينان، وسيدي أحمد أوعمر بجهة سوس - ماسة) على تحسين استغلالها لمرفقي **السوق الأسبوعي والمجزرة**، من خلال إعادة صياغة دفاتر التحملات بغية إدراج كافة البنود التعاقدية المذكورة في التوصيات الصادرة بخصوص تدبير هذين المرفقين.

➢ تعزيز مستوى تخطيط وتنفيذ المشاريع والنفقات

مكنت التوصيات الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات من تعزيز مجموعة من الجوانب المرتبطة بتنفيذ المشاريع والنفقات، من أجل الرفع من نجاعتها وفعاليتها.

فبخصوص **عملية البرمجة**، وتجاوبا مع التوصيات المتعلقة باعتماد الجماعة لبرنامج عمل يراعي إمكانياتها ومدى استعداد شركائها للانخراط في تفعيله، أكدت بعض الجماعات (كجماعتي أزغار وسيدي الكامل بجهة الرباط - سلا - القنيطرة) أنها تحرص، خلال إعداد برنامج عملها، على مراعاة سقف إمكانياتها المالية الذاتية، وعلى التشاور وتحفيز الشركاء لاعتماد مقترحات المشاريع، لأجل وضع برنامج عمل واقعي. كما عملت جماعة سبت النابور (بجهة كلميم - واد نون) على وضع برنامج تهيئة متعدد السنوات للمشاريع الطرقية، يندرج ضمن رؤية مندمجة تمكن من تحسين التنقل وفك العزلة عن المناطق المعنية بالمشاريع، ويهدف لعقلنة التدخلات الجماعية بالنظر لمعايير النجاعة والاقتصاد، وفق تركيبة مالية ملائمة.

وعلى مستوى **الإعداد القبلي للمشاريع**، حرصت مصالح المجلس الإقليمي لاشتوكة أيت باها (جهة سوس - ماسة)، تماشيا مع التوصيات الموجهة إليها، على إنجاز تقييم مالي لكل مشروع جديد، وذلك بناء على دراسات تقنية تكون الأساس المعتمد لتحديد التركيبة المالية ونوعية الشركاء، بغية تخصيص الاعتمادات الكافية لتفادي تأخر إنجاز واستغلال هذه المشاريع. وبدورها، أكدت جماعة قصبة تادلة (جهة بني ملال - خنيفرة) أنها تولي العناية اللازمة لدراسات الجدوى والدراسات التقنية ضمانا للإنجاز الأمثل للمشاريع وتفاديا لتعثرها، مع الحرص على استشراف الحلول للإكراهات المحتملة.

علاوة على ذلك، اتخذت بعض الجماعات (كجماعات لبصارة، ورسلان، وبوعرك، وودانة، وأولاد امحند، وأولاد سيدي عبد الحاكم بجهة الشرق) مجموعة من التدابير الهادفة **لضبط نفقات الطلبيات العمومية**، وتتمثل أساسا في تحديد الحاجيات بدقة وإعداد دفاتر الشروط الخاصة على أساس الحاجيات الحقيقية، لتفادي التغييرات في مواصفات وحجم الأشغال. ومن جهتها، أعدت جماعة آيت وعرضى (جهة بني ملال - خنيفرة) **بنك معلومات** محين للبطائق الوصفية المتعلقة بمقتنيات الجماعة وأثمانها، بهدف الاعتماد على هذه المعطيات أثناء تقييم العروض المرتبطة بسندات الطلب.

وعلاقة **بالدعم المالي المقدم لفائدة الجمعيات**، حرصت جماعتا إزناكن وإغيل نمكون (جهة درعة - تافيلالت) على استهداف الجمعيات النشيطة والتي تقوم بتسيير مشاريع اجتماعية ذات وقع مباشر على المواطنين، وكذا على اعتماد الدعم على مداولات المجلس والطلبات المشفوعة بتقارير للأنشطة المنجزة أو المزمع إنجازها. وفي نفس السياق، اتخذت بعض الجماعات (كجماعات تاوريرت، وملقى الويدان، وأهل وادي زا، وتيزطوطين، وسيدي بوبكر، وبومريم، ومستفركي، وأمجاو بجهة الشرق)

عدة إجراءات تتجلى أبرزها في إعداد دفاتر تحملات تهدف إلى تحديد المعايير والشروط الواجب توفرها للاستفادة من الدعم المالي، وتفعيل مراقبة أوجه صرفه بما يضمن تحقيق الأهداف المتوخاة، وذلك من خلال مطالبة الجمعيات المستفيدة بتقارير مفصلة حول سير المشاريع المدعمة وبالحسابات والوثائق المالية المرتبطة بتنفيذها.

ضرورة الاستمرار في العمل على ضبط وتحسين المداخيل

مكن تنفيذ التوصيات المتعلقة بتدبير المداخيل، من حيث تحديد الوعاء وتصفية واستخلاص الرسوم، من إحداث آثار إيجابية تمثلت أساسا في تحسين المداخيل المستخلصة وكذا تقليص الباقي استخلاصه.

فقد تفاعلت بعض الجماعات (كجماعات آيت واسيف، وامحاميد الغزلان، وابليدة، وتافتشنا، وتغبالت، وآيت بن يعقوب، وغسات، وويسلسات بجهة درعة - تافيلالت، وجماعات سيدي بوبكر، وعين الشعير، وإفرني بجهة الشرق) مع التوصيات الصادرة في هذا المجال، من خلال شروعها في استخلاص مختلف الرسوم الجماعية، مع الحرص على تعزيز التنسيق مع المصالح الخارجية، وتنظيم المصالح الجماعية لتفادي الجمع بين مهام متنافية وتعزيز المراقبة الضريبية.

وفي نفس السياق، أكدت بعض الجماعات (كجماعات آيت أورييل، وسيدي الكامل، وأحد كورت بجهة الرباط - سلا - القنيطرة) شروعها في ضبط كافة الملزمين بأداء الرسم على محال بيع المشروبات واحترام المقتضيات القانونية المتعلقة بتدبير هذا الرسم، من خلال قيام هذه الجماعات بإحداث فرقة المراقبين أو الشرطة الإدارية والاستعانة بالسلطة المحلية قصد القيام بجولات ميدانية لإجراء إحصاء عام لكافة الملزمين. وكذلك الشأن بالنسبة لجماعة العركوب (جهة الداخلة - وادي الذهب) التي شرعت في فرض واستخلاص الرسم على الإقامة بالمؤسسات السياحية.

علاوة على ذلك، وارتباطا بضبط المعطيات المتعلقة بأسس فرض وتصفية مختلف الرسوم، عملت بعض الجماعات (كجماعة والماس بجهة الرباط - سلا - القنيطرة، وجماعة أداي بجهة كلميم - واد نون، وجماعات أغبال، وسيدي لحسن، وعين الزهرة، وبوشاون بجهة الشرق) على مراجعة القرارات الجبائية لإدراج بعض الرسوم، وتحيين الملفات الخاصة بعدد من الملزمين وتفعيل مساطر التصفية المعمول بها. كما أكدت جماعة سيدي اعمرو (بجهة بني ملال - خنيفرة) الشروع في الاعتماد على الكميات المستخرجة فعليا كأساس لفرض الرسم على استخراج مواد المقالع، مع حرصها على مراسلة جميع المستغلين من أجل الإدلاء بالتصاميم الأنسوبية.

ومن جهة أخرى، شرعت جماعة الدشيرة الجهادية (جهة سوس - ماسة) في إعداد برنامج معلوماتي خاص بتدبير وتتبع المداخيل، بهدف تحقيق التنسيق والتكامل بين مختلف المصالح المتدخلة في عملية الاستخلاص.

أولوية تعزيز تتبع الممتلكات لضمان استغلالها الأمثل والحفاظ عليها

تفعيلا للتوصيات الصادرة في هذا الشأن، حرصت مجموعة من الجماعات على اتخاذ تدابير هادفة لتحسين استغلال ممتلكاتها، وكذا ضبط تتبعها والحفاظ عليها.

فقد أكدت جماعة تغجيجت (جهة كلميم - واد نون) تفعيل جرد دوري ومنتظم للممتلكات الجماعية المنقولة، مع الحرص على توثيق هذه العملية بموجب محاضر وتقارير تمكن من التأكد من البيانات المتعلقة بالمعدات والممتلكات المنقولة المضمنة بسجل الجرد.

كما قامت بعض الجماعات (كجماعات جرسيف، والدريوش، وبن الطيب، وأركمان، وبني سيدال الجبل، وبوعرك، وتزغين، وسيدي لحسن بجهة الشرق) بتنظيم المخزن الجماعي من خلال إعداد مسطرة واضحة لضبط المقتنيات، بشكل يضمن الحفاظ على التوريدات والمنقولات ومسك السجلات الضرورية لذلك. وفي نفس السياق، حرصت جماعات أخرى (كجماعات رأس عصفور، وأولاد سيدي عبد الحاكم، وتزغين، وبودينار، وبني خالد، ومستفركي، وبوشاون بجهة الشرق) على إرساء

نظام للمراقبة الداخلية كفيل بتتبع النفقات الخاصة بحظيرة آليات وسيارات الجماعة، سواء المتعلقة بالوقود أو بقطع الغيار، وذلك من خلال مسك السجلات المخصصة لهذا الغرض.

كما أفادت جماعة سيدي اعمر الحاضي (جهة الرباط - سلا - القنيطرة) أنها اتخذت مقررا جماعيا، منذ سنة 2021، يقضي بمراجعة السومة الكرائية لجل الممتلكات (المحلات التجارية والسكنية)، تفعيلا للتوصيات الصادرة في هذا الشأن.

ب. الإكراهات المرتبطة بتنفيذ التوصيات

بخصوص التوصيات المنجزة جزئيا، أشارت الأجهزة المعنية إلى أن هذه التوصيات تتطلب، غالبا، حيزا زمنيا معينا لتنفيذها، نظرا لعوامل مسطرية أو تقنية أو مرتبطة بتعدد المتدخلين في مسار الإنجاز.

ويتعلق الأمر، على سبيل المثال، بالتوصية الصادرة في إطار **المهمة الموضوعاتية حول آليات التعاون بين الجماعات الترابية**، والمرتبطة بوضع استراتيجية وطنية للتعاون بين الجماعات الترابية وكذا مخططات عمل واضحة حول المجالات ذات الأولوية والمبادئ التي يتعين توفرها لإحداث جهاز تعاون. ففي هذا الصدد، عملت وزارة الداخلية على إعداد مخططات جهوية للتعاون بين الجماعات الترابية، تروم ترشيد عملية إحداث هذه الأجهزة مع الحرص على دمج هذه المخططات ضمن مخطط وطني في أفق سنة 2024.

وكذلك الأمر بالنسبة للتوصية المرتبطة باتخاذ جماعة أنفك (بجهة كلميم - واد نون) للإجراءات الضرورية **لتغطية تراب الجماعة بوثائق التعمير**. فقد أرجعت هذه الجماعة التأخر المسجل إلى ضرورة التنسيق مع مصالح عمالة إقليم سيدي إفني والوكالة الحضرية لكلميم، من أجل الشروع في إنجاز الدراسات الخاصة بإعادة الهيكلة والتي ستعرف تدخل العديد من الأطراف.

إضافة إلى ذلك، أشارت جماعة تغجيجت (جهة كلميم - واد نون) إلى أن تنفيذ التوصيات المرتبطة بتسريع إنجاز **مشروع تجديد شبكات توزيع الماء الصالح للشرب**، في أفق تفويت تدبير واستغلال الشبكة لمصالح المكتب الوطني للماء الصالح للشرب (قطاع الماء)، يتم بشكل تدريجي تبعا للوسائل المالية المتاحة. وأضافت الجماعة أنها تعمل على البحث على التمويل اللازم من أجل تتمة الأشغال المتبقية.

أما بالنسبة للتوصيات التي لم يتم الشروع في إنجازها، فقد عزت الأجهزة المعنية عدم الشروع في تنفيذها إلى مجموعة من الإكراهات، المرتبطة أساسا بمحدودية الموارد البشرية وغياب التكوين، وضعف التنسيق بين المتدخلين، وكذا محدودية الموارد المالية.

➢ محدودية الموارد البشرية وغياب التكوين

بررت بعض الجماعات (كجماعة الدشيرة الجهادية بجهة سوس - ماسة، وجماعات الدريوش، وتيزطوطين، وأفسو، وصاكة، وأغبال، وسيدي بوهرية، وإفرني، ووردانة، وعين الشعير، وتمسمان، وسيدي بوبكر بجهة الشرق) عدم تنفيذ بعض التوصيات الموجهة إليها بقلة الموارد البشرية المؤهلة. ويتعلق الأمر بالتوصيات المرتبطة بإرساء نظام مراقبة داخلية يعتمد على التنسيق بين مختلف البنيات الإدارية الجماعية وتفادي الجمع بين المهام المتنافية.

وكذلك أرجعت جماعات أخرى (كجماعة أداي بجهة كلميم - واد نون، وجماعات لكفاف وأولاد زمام وناوور بجهة بني ملال - خنيفرة) عدم إعادة تنظيم مصلحة المداخيل، بشكل يضمن الفصل بين المهام المتعلقة بتحديد الوعاء الضريبي وتلك المتعلقة باستخلاص المداخيل والمراقبة، إلى غياب الموارد البشرية الكافية.

➢ محدودية التنسيق والتجاوب الإيجابي للأطراف المعنية

عزت الشركة، المفوض إليها تدبير مرفق النقل العمومي بإقليم تارودانت، تأخرها في تنفيذ التوصية المتعلقة بتركيب المخابئ وعلامات توقف حافلات النقل الحضري، إلى عدم توافق الجماعات المعنية بشأن مواقف الحافلات في قرارات السير والجولان الخاصة بها.

وفي إطار المهمة الموضوعاتية المتعلقة بتدبير المقالع بجهة الدار البيضاء ـ سطات، أكدت الأجهزة المعنية أن تعدد المتدخلين في هذا القطاع من أبرز أسباب عدم تنفيذ التوصية المرتبطة بتسريع عملية إنجاز المخطط الجهوي للمقالع وتدقيق البنود المرجعية الخاصة به، أخذا بعين الاعتبار مجموع الجوانب البيئية والاقتصادية وتلك المتعلقة بإعداد التراب بالجهة.

ومن جهتها، بررت جماعة فاس عدم تنفيذ بعض التوصيات المتعلقة بتدبير مرفق النقل الحضري بنفس الجماعة، إلى وجود خلافات بين طرفي عقد التدبير المفوض حول تنفيذ بعض الالتزامات، خاصة ما يتعلق منها بالبرنامج الاستثماري التعاقدي، وذلك على الرغم من لجوء السلطة المفوضة، تطبيقا لمقتضيات اتفاقية التدبير المفوض، إلى تأسيس لجنة دائمة للمراقبة وتطبيق الإجراءات الزجرية ضد الشركة المفوض إليها.

وفي نفس السياق، أشارت كل من جماعتي ناوور ومولاي بوعزة (بجهة بني ملال - خنيفرة) إلى أنها تواجه إكراهات لتنفيذ التوصيات المرتبطة ببرمجة المشاريع. ويتعلق الأمر أساسا بغياب التنسيق مع المصالح الخارجية المعنية بإنجاز مشاريع وبرامج تنموية بتراب الجماعة، من حيث صعوبة الحصول على معلومات حول المشاريع التي تعتزم هذه المصالح إنجازها وكذا إبرام شراكات يتم فيها تحديد التزامات كل طرف.

كما أفادت جماعتا سيدي اعمرو وكروشن (بجهة بني ملال - خنيفرة) أن غياب التنسيق بين برنامج عمل الجماعتين وبرنامجي تنمية الجهة والإقليم وكذا باقي البرامج التنموية القطاعية لمختلف المصالح الخارجية، لا يساعد على تحقيق الالتقائية بين مختلف البرامج.

➢ محدودية الموارد المالية

أكدت بعض الأجهزة المعنية أن تنفيذ بعض التوصيات يتطلب رصد إمكانيات مالية غير متوفرة في الوقت الراهن.

فقد أفادت بعض الجماعات (كجماعات أنركي وأسكسي ولكفاف بجهة بني ملال - خنيفرة) أن محدودية الإمكانيات المادية حالت دون مباشرتها لإجراءات التحفيظ، التي تتطلب نفقات مالية مهمة.

كما بررت جماعة أربعاء آيت عبد الله (بجهة كلميم ـ واد نون) عدم قيامها بصيانة المجزرة الجماعية وعدم وضعها لبرنامج للمراقبة الصحية للحوم، بتنسيق مع المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية، إلى محدودية مواردها المالية. وكذلك عزت جماعة أزغار (بجهة الرباط ـ سلا ـ القنيطرة) عدم تفعيل التوصيتين المتعلقتين بصيانة وتهيئة المحجز والمخزن الجماعي إلى غياب الإمكانيات المالية اللازمة.

وفي نفس الإطار، أفادت جماعة مولاي عبد القادر (بجهة الرباط ـ سلا ـ القنيطرة) أن عدم توفرها على الاعتمادات اللازمة، بالإضافة إلى عدم وفاء الشركاء بالالتزامات المالية الواردة في الاتفاقيات المبرمة، يعيق إنجاز المشاريع المدرجة في برنامج عملها داخل الآجال المقررة.

➢ إكراهات أخرى

أرجعت جماعتا الصفاصيف والغوالم (بجهة الرباط ـ سلا ـ القنيطرة) عدم تمكنهما من تجهيز مطرح لجمع النفايات بما يتطابق والمواصفات البيئية، إلى صعوبة الحصول على وعاء عقاري مناسب لهذا الغرض.

كما أفادت جماعة الداخلة أن عدم استجابة الجمعيات لمطالب الجماعة بتقديم حساباتها السنوية، يعيق تنفيذ التوصيات المرتبطة بمراقبة أوجه صرف الدعم المالي المقدم لفائدة الجمعيات.

2. تتبع تنفيذ التوصيات المتعلقة بالمهمات الموضوعاتية

في إطار برنامجها السنوي برسم سنتي 2019 و2020، واصلت المجالس الجهوية للحسابات تنفيذ بعض المهمات الموضوعاتية التي تنصب على مواضيع ذات بعد أفقي، وتكتسي أهمية بالنسبة لتحسين التدبير العمومي والرفع من جودة الخدمات المقدمة للمرتفقين.

ونظرا للأثر البالغ للتوصيات الصادرة في إطار المهمات الموضوعاتية، يرصد هذا الجزء بشكل مفصل التدابير المتخذة بخصوص المهمتين المتعلقتين بمراقبة تدبير المشاريع العمومية المنجزة على صعيد الجهات (المشاريع التي تعرف صعوبات في التنفيذ أو الاستغلال)، وبتقييم تدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها.

أ. مراقبة تدبير المشاريع العمومية المنجزة على صعيد الجهات (المشاريع التي تعرف صعوبات في التنفيذ أو الاستغلال)

مواكبة منها لهذه المشاريع، حرصت المجالس الجهوية للحسابات على تتبع مآلها واستجلاء التدابير المتخذة من طرف الجهات المختصة من أجل تجاوز الصعوبات التي تم تسجيلها، وكذا تقييم أثر المهمة الموضوعاتية انطلاقا من المعطيات المحينة إلى غاية 30 أبريل 2021.

للتذكير، رصدت المجالس الجهوية للحسابات ما مجموعه 2.635 مشروعا اعترضتها صعوبات في التنفيذ أو الاستغلال بقيمة إجمالية تناهز 19,4 مليار درهم.

وقد سجلت المجالس الجهوية للحسابات أن عدد المشاريع التي تجاوزت الصعوبات التي كانت تعرفها، إما من خلال إتمام التنفيذ أو الشروع في الاستغلال، بلغ 1.147 مشروعا بنسبة 44% من مجموع المشاريع التي اعترتها صعوبات، وبمبلغ إجمالي ناهز 8,8 مليار درهم. ويعكس هذا المعطى الأثر الإيجابي للمهمة الموضوعاتية على مستوى تدبير هذه المشاريع العمومية.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه المهمة كانت قد تضمنت 22 توصية، موجهة للأطراف المتدخلة في تدبير المشاريع العمومية المعنية، موزعة بين 8 توصيات تهم المشاريع التي مازالت تعرف صعوبات في التنفيذ أو الاستغلال، و14 توصية تتعلق بالمشاريع المزمع إنجازها في المستقبل. وفي إطار تتبع تنفيذ هذه التوصيات، توصلت المحاكم المالية بالإجراءات المتخذة على المستويين المركزي والجهوي لتنفيذ التوصيات المذكورة.

فعلى المستوى المركزي، أفادت وزارة الداخلية أنه تم إعداد مشروع مرسوم متعلق بالتعاقد بين الدولة والجهات، يوجد في المراحل الأخيرة للمشاورات بشأنه مع مصالح الأمانة العامة للحكومة. وقد أشارت الوزارة إلى أن مجموعة من المقتضيات المضمنة في مشروع المرسوم سالف الذكر، تنسجم مع التوصيات الصادرة في إطار هذه المهمة الموضوعاتية.

وتنص هذه المقتضيات على إحداث لجنة جهوية يرأسها كل من والي الجهة ورئيس مجلس الجهة، والتي سيعهد إليها إعداد العقد بين الدولة والجهة وكذا تتبع تنفيذه وذلك بوضع مؤشرات تتبع إنجاز وتقييم المشاريع، علاوة على دراسة ومعالجة وإيجاد الحلول الكفيلة بتجاوز الصعوبات التي قد تعترض تنفيذ واستغلال هذه المشاريع.

كما أضافت الوزارة أنه تم إصدار دورية السيد وزير الداخلية عدد D196 بتاريخ 27 يناير 2022، المتعلقة بالتنسيق وتحقيق الالتقائية بين الجماعات الترابية وشركائها، والتي تنص على ضرورة الحرص على برمجة المشاريع مع ترتيب الأولويات حسب معايير موضوعية وضوابط واضحة، وذلك في توافق وانسجام مع باقي المخططات والبرامج التنموية، وبرنامج تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية، والمشاريع المنجزة في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وكذا العمل، بتنسيق وتحت إشراف السيد الوالي والسادة عمال العمالات والأقاليم المعنية.

أما بخصوص المشاريع المزمع إنجازها في المستقبل، فقد أكدت وزارة الداخلية بأنها بصدد إعداد نموذج لعقد بين الدولة والجهات وكذا نماذج الاتفاقيات الخصوصية المنبثقة عنه، بهدف توحيد الشكل والمضمون مع تحديد البيانات الأساسية الواجب تضمينها بها، لاسيما الالتزامات المالية للأطراف المتعاقدة وآجال تحويلها، والجدولة الزمنية لإنجاز المشاريع، والالتزامات المتعلقة بتقاسم المخاطر، وكذا المقتضيات الخاصة في حال تجاوز الكلفة التقديرية الأولية للمشاريع.

أما على المستوى الجهوي، فقد أفادت وزارة الداخلية بحصيلة تقدم إنجاز التوصيات على مستوى تسع جهات من أصل اثنتي عشرة جهة التي شملتها المهمة، كما هو مبين في الجدول التالي:

الجهة	مجموع التوصيات الصادرة	المنجزة		المنجزة جزئيا		غير المنجزة	
		العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة
طنجة - تطوان - الحسيمة	22	20	%91	2	%9	0	%0
الشرق	22	22	%100	0	%0	0	%0
فاس - مكناس	22	10	%45	12	%55	0	%0
الرباط - سلا - القنيطرة	22	17	%77	5	%23	0	%0
بني ملال - خنيفرة	22	21	%95	1	%5	0	%0
الدار البيضاء - سطات	لم تتوصل المحاكم المالية بجواب حول مآل التوصيات						
مراكش - آسفي	22	17	%77	5	%23	0	%0
درعة - تافيلالت	22	19	%86	3	%14	0	%0
سوس - ماسة	لم تتوصل المحاكم المالية بجواب حول مآل التوصيات						
كلميم - واد نون	22	14	%64	8	%36	0	%0
العيون - الساقية الحمراء	لم تتوصل المحاكم المالية بجواب حول مآل التوصيات						
الداخلة - وادي الذهب	22	11	%50	11	%50	0	%0

وتبرز البيانات الواردة في الجدول أعلاه أن جل التوصيات تم الشروع في إنجازها على مستوى الجهات التسع. وقد تراوحت نسبة التوصيات المنجزة كليا بين 100% بجهة الشرق و45% بجهة فاس - مكناس، مع تسجيل ست جهات لنسبة تتجاوز 77%. وتعكس هذه النسب التفاعل الإيجابي للأطراف المعنية مع التوصيات التي أسفرت عنها هذه المهمة الموضوعاتية.

إضافة إلى ما سبق، أفادت وزارة الداخلية، بالنسبة لمشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، أن 46 مشروعا استطاع تجاوز مرحلة التعثر، من أصل 66 مشروعا متعثرا أي بنسبة 70%.

ب. تقييم تدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها

خلال سنة 2008، أطلق المغرب البرنامج الوطني لتدبير النفايات المنزلية أو النفايات المماثلة لها بتعاون بين وزارة الداخلية ووزارة الاقتصاد والمالية والقطاع المكلف بالتنمية المستدامة. ويمتد هذا البرنامج على مدى 15 سنة (2008-2022)، بغلاف مالي قدره 40 مليار درهم بدعم من البنك الدولي.

وفي إطار المهمة الرقابية حول تقييم تدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها، سجلت المحاكم المالية مجموعة من الإكراهات التي حالت دون تحقيق مجمل الأهداف المسطرة بالبرنامج سالف الذكر، لا سيما تلك المرتبطة بمعالجة النفايات وتثمينها، وكذا إحداث وتطوير وإعادة تأهيل المطارح العمومية. وبهدف تتبع تنفيذ التوصيات الصادرة في إطار هذه المهمة الرقابية، توصلت المحاكم المالية بالإجراءات المتخذة من طرف وزارة الداخلية والوزارة المكلفة بالتنمية المستدامة. وقد سجلت المحاكم المالية **شروع الأطراف المعنية في تنفيذ أغلب التوصيات**.

فبخصوص إطار الحكامة والتخطيط، تم إعداد مشروع تعديل القانون رقم 28.00 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها من أجل وضع إطار للحكامة خاص بتدبير النفايات. حيث تم اقتراح إحداث اللجنة الوطنية للتوجيه الاستراتيجي للتدبير المستدام للنفايات كهيئة للحكامة تختص بمهمة وضع التوجهات الاستراتيجية في مجال تدبير النفايات. وتضم هذه اللجنة ممثلين عن الإدارات المعنية، والهيئات المنتخبة والفاعلين الاقتصاديين والمجتمع المدني.

وفي نفس الشأن، أشارت وزارة الداخلية إلى أنه تم إعداد 45 مخطط مديري إقليمي لتدبير النفايات المنزلية، بالإضافة إلى ثلاث دراسات خاصة بالتصاميم المديرية الإقليمية توجد في طور الانتهاء. وقد أكدت نفس الوزارة أن هذه التدابير ساهمت في تدعيم المجهودات الرامية إلى توفير آلية قانونية للتخطيط وتحسين تدبير النفايات وتعزيز التعاون بين الجماعات، من خلال نظام أمثل لجمع وطرح النفايات الصلبة وإنجاز مطارح مراقبة وتشجيع أنشطة التدوير والتحسيس حول إشكالية النفايات وحماية البيئة، بالإضافة إلى تحديد الوسائل المالية والبشرية اللازمة.

أما بالنسبة لإنجاز واستغلال المطارح المراقبة وإعادة تأهيل المطارح العشوائية، فقد أكدت الأطراف المعنية أنه تم، إلى حدود سنة 2022، في إطار تنفيذ البرنامج الوطني للنفايات المنزلية، إغلاق 44 مطرحا غير مراقب وتهيئة 22 آخر. وقد مكنت هذه التدابير من تحسين نسبة طمر النفايات التي بلغت 63%.

وعلاقة بتثمين النفايات، أكدت وزارة الداخلية أنها بصدد إنجاز دراسة، بشراكة مع الوكالة المغربية للطاقة المستدامة، من أجل وضع مخطط مؤسساتي لتثمين النفايات المنزلية والمشابهة لها، ودراسة أخرى من أجل إرساء برنامج وطني لتثمين النفايات بشراكة مع الجمعية المهنية لشركات الإسمنت. كما أشارت الوزارة إلى توقيع بروتوكول اتفاق، بتاريخ 31 دجنبر2021، بين القطاعات الوزارية المعنية (الداخلية، والاقتصاد والمالية، والصناعة والتجارة، والتنمية المستدامة) والجمعية المهنية سالفة الذكر، بهدف تثمين النفايات المنزلية وتطوير فرزها على مستوى 44 مطرحا. وتسعى هذه الشراكة إلى بلوغ نسبة 25% في ما يخص تثمين النفايات، في أفق سنة 2030.

وبخصوص **إضفاء الطابع المهني على تدبير القطاع**، من خلال التوصية المتعلقة بدراسة جدوى وإمكانية إرساء نموذج للتدبير يناط بمقتضاه للمدبر العمومي إنجاز الاستثمارات المتعلقة بمشاريع تدبير النفايات على أن يسند الاستغلال للقطاع الخاص عبر عقود للتدبير المفوض، فقد أشارت وزارة الداخلية إلى أنها أبدت الرأي حول 31 دراسة جدوى لتفويض مرفق جمع وكنس النفايات المنزلية، و10 دراسات جدوى لتفويض مرفق الفرز والطمر والتثمين. وأكدت الوزارة أنها مكنت الجماعات من المعطيات الضرورية للمساعدة على اتخاذ القرار بشأن إسناد تدبير النفايات للقطاع الخاص.

الفصل السابع:
أنشطة الدعم والتعاون الدولي

يعتبر تعزيز وظائف الدعم بالمحاكم المالية ركيزة أساسية لتنزيل التوجهات الاستراتيجية للمجلس الأعلى للحسابات برسم الفترة 2022-2026.

كما يشكل التعاون الدولي، سواء الثنائي أو المتعدد الأطراف، آلية مهمة لتقاسم الخبرات والتجارب مع الأجهزة النظيرة ومختلف الشركاء، ومدخلا أساسيا لتكريس إشعاع المجلس على المستوى الدولي.

وفي هذا الإطار، يقدم هذا الفصل نظرة عامة عن أهم أنشطة الدعم بالمجلس وكذا تلك المرتبطة بالتعاون الدولي.

أولا. أنشطة الدعم: ركيزة أساسية لتحقيق الأهداف الاستراتيجية للمحاكم المالية

في إطار تفعيل التوجهات الاستراتيجية للمجلس الأعلى للحسابات عن الفترة 2022-2026، عرف المجلس، خلال سنة 2022، هيكلة جوهرية لوحداته الإدارية (قرار الرئيس الأول رقم 1684.22 بتاريخ 20 يونيو 2022)، تجلت أبرز معالمها في إحداث أقطاب جديدة والارتقاء بالأقسام التي كانت قائمة إلى مرتبة قطب.

وهكذا أصبح المجلس الأعلى للحسابات يضم ثمانية (08) أقطاب، روعي في تحديدها التكامل والانسجام بينها وكذا الاستجابة للمتطلبات المهنية لغرف المجلس وللمجالس الجهوية للحسابات.

وفي هذا الإطار، واستحضارا للمتطلبات الرقابية الآنية والمستقبلية، فقد تم إحداث وظائف جديدة تعنى بدعم المهن (المعايير المهنية، والتوثيق، وتحليل البيانات) وبالشؤون القانونية، فضلا عن الارتقاء بوظائف الدعم الأخرى، لا سيما على مستوى تدبير الموارد وتنمية القدرات ونظم المعلومات والتحول الرقمي والتواصل والتعاون وكتابة الضبط.

وتحرص مختلف الأقطاب على تقديم الدعم المادي والمهني لغرف المجلس وللمجالس الجهوية للحسابات، بما يسمح لها بممارسة مختلف مهامها الرقابية في أفضل الظروف.

1. تقوية الموارد البشرية من قضاة وإداريين

خلال سنة 2022، بلغ العدد الإجمالي للقضاة والموظفين المزاولين مهامهم بالمحاكم المالية ما مجموعه 611 شخصا، من بينهم 381 قاض وقاضية، و230 موظفا إداريا. وتمثل النساء نسبة 24% ضمن هيئة القضاة و51% من مجموع الموظفين الإداريين.

▪ هيئة القضاة

بلغ عدد قضاة المحاكم المالية ما مجموعه 400 قاضيا، من بينهم 223 يزاولون مهامهم بمختلف المجالس الجهوية للحسابات. ويناهز متوسط أعمار القضاة 41 سنة.

وتضم هذه الهيئة قضاة ذوي تخصص قانوني واقتصادي ومالي بالإضافة إلى قضاة ذوي تكوين أساسي في مجالات الهندسة، إذ يتوزعون حسب نوع الشهادات المحصل عليها كما يلي: السلك الثالث أو الماستر في العلوم القانونية والاقتصادية بنسبة 38%، ومهندسو الدولة بنسبة 34%، والدكتوراه بنسبة 14%، وشهادات أخرى بنسبة 14%.

▪ الموظفون الإداريون

يعمل بالمحاكم المالية 230 موظفا إداريا مكلفين بمهام إدارية وتقنية متنوعة بالمجلس الأعلى للحسابات وبالمجالس الجهوية. ويتوزع هؤلاء الموظفون بحسب الإطار كما يلي: المنتدبون القضائيون بنسبة 48%، والمهندسون بنسبة 4%، والمحررون القضائيون بنسبة 22%، وكتاب الضبط بنسبة 21% وأطر أخرى بنسبة 5%.

2. مواصلة تعزيز الوسائل المالية والمادية

بلغت اعتمادات الأداء المخصصة للمحاكم المالية، برسم سنة 2022، ما مجموعه 485,168 مليون درهم، مثلت فيها نفقات الموظفين حوالي 70%، بمبلغ يصل إلى 340,168 مليون درهم، في حين مثلت مصاريف المعدات والنفقات المختلفة حوالي 14%، بمبلغ قدره 70 مليون درهم. أما نفقات الاستثمار، فبلغت ما قدره 75 مليون درهم، أي ما يعادل 15% من مجموع اعتمادات الميزانية المخصصة للمحاكم المالية.

وقد مكنت الاعتمادات المتعلقة بالمعدات والنفقات المختلفة، برسم سنة 2022، من الإسهام في حسن تسيير المحاكم المالية، وذلك من خلال:

- دعم وتسهيل المهام المنوطة بالقضاة، عن طريق توفير الوسائل اللوجستيكية وأدوات العمل؛
- خدمات الخبرة والاستشارة والتكوين التي تلجأ إليها المحاكم المالية بغية تحقيق أهدافها الاستراتيجية؛
- صيانة المباني التي تأوي مقار المجلس والمجالس الجهوية للحسابات.

وفي ما يخص اعتمادات الأداء بميزانية الاستثمار، برسم سنة 2022، فقد مكنت، على الخصوص، مما يلي:

- استكمال أشغال تهيئة المقر الجديد للمجلس الجهوي للحسابات لجهة الشرق؛
- مواصلة الدراسات التقنية المتعلقة ببناء مقر المجلس الجهوي للحسابات لجهة العيون - الساقية الحمراء؛
- إجراء الدراسات اللازمة للشروع في بناء مقري المجلس الجهوي للحسابات لجهة كلميم واد - نون ولجهة درعة - تافيلالت؛
- تعزيز مقر المجلس الأعلى للحسابات ومقار المجالس الجهوية للحسابات بالعتاد المكتبي والمعلوماتي والتقني.

3. تنمية القدرات: مركز خاص يضمن تعزيز المؤهلات المهنية ويضطلع بمهمة مواكبة أجهزة الرقابة الإفريقية

يعتبر التكوين وتنمية القدرات دعامة أساسية ضمن التوجهات الاستراتيجية للمجلس الأعلى للحسابات، الذي يحرص، باستمرار، على تعزيز قدراته التنظيمية والمهنية، وعلى تطوير كفاءات قضاته وأطره وموظفيه عبر تمكينهم من اكتساب المعرفة والمهارات اللازمة لأداء مهامهم بكفاءة تامة.

وفي هذا الإطار، يتوفر المجلس على مركز لتنمية القدرات، يساهم في الرفع من قدرات قضاة وموظفي المحاكم المالية من خلال برامج تكوينية غنية ومتنوعة تستجيب لحاجياتهم، ويعتمد في هذا الشأن مخططا مديريا للتكوين يمتد للفترة 2020-2023 والذي يتمحور حول أربعة مرتكزات، وهي:

المرتكز1: الرفع من مهنية القضاة والأطر والموظفين وكتاب الضبط لمزاولة مختلف مهن المحاكم المالية؛

المرتكز 2: الاستناد إلى التكنولوجيا الرقمية كدعامة لمزاولة مهن المحاكم المالية؛

المرتكز 3: تطوير قدرات بنيات الدعم بالمحاكم المالية وتعزيز الحكامة الداخلية؛

المرتكز 4: تطوير الكفاءات الأفقية ونشر الثقافة الإدارية.

ويهدف هذا المخطط المديري للتكوين المستمر، إلى تعزيز معارف ومهارات قضاة وأطر المحاكم المالية، وتمكينهم من الأدوات الضرورية لأجل مزاولة مهامهم في بيئة رقابية أضحت أكثر تعقيدا وأكثر تحولا، لا سيما في ظل اللجوء المتزايد إلى تكنولوجيا المعلومات.

وقد واصل المجلس، سنة 2022، أنشطته المتعلقة بعقد الدورات التكوينية المرتبطة بالخطة التشغيلية للسنة ذاتها، القائمة على تلبية الاحتياجات المهنية لقضاة وأطر المحاكم المالية، مستعينا في ذلك بشركاء محليين وأجنبيين مشهود لهم بالتميز، وذلك بهدف إغناء محتوى البرامج التكوينية. ولا تقتصر هذه الدورات على الجوانب التقنية ذات الصلة المباشرة بمهام المحاكم المالية، بل تشمل أيضا جوانب أخرى تهدف إلى تنمية المهارات الناعمة « Soft Skills » لدى مسؤولي وقضاة وموظفي المحاكم المالية.

وفي هذا الإطار، تم تنظيم 26 دورة تكوينية، بإجمالي حجم ساعي بلغ 443 ساعة، أي بزيادة قدرها 68% مقارنة بسنة 2021. وقد تمحورت هذه الدورات حول المجالات التالية:

- رقابة التسيير؛
- تقييم البرامج والمشاريع الاجتماعية (بشراكة مع مؤسسة تحدي الألفية)؛
- الرقابة المندمجة؛
- تحرير المقررات القضائية؛
- أدوار ومسؤوليات كاتب الضبط (بشراكة مع المعهد العالي للقضاء)؛
- المحاسبة العامة للدولة وتحليل البيانات المالية؛
- الرقابة على النظم المعلوماتية؛
- التدريب على تطبيقات وأدوات رقمية لإدارة مهام رقابة التسيير؛
- التوثيق والاتصال وتدبير المعلومة (بشراكة مع مدرسة علوم الإعلام)؛
- تدبير المشاريع ومشاريع المعلوميات؛
- أساسيات البروتوكول والأعراف الدبلوماسية وتقنيات المفاوضات (بشراكة مع الأكاديمية المغربية للدراسات الدبلوماسية التابعة للوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية)؛
- القيادة النسائية (بشراكة مع جامعة محمد السادس متعددة التخصصات التقنية)؛
- مهارات التواصل عبر وسائل الإعلام (بشراكة مع المعهد العالي للإعلام والتواصل)؛
- مجالات أفقية أخرى.

وفي إطار انفتاحه على محيطه الخارجي، قام المجلس، سنة 2022، بتنظيم لقاءات علمية ومهنية جمعت قضاته وموظفيه ومسؤولي هيآت ومؤسسات استراتيجية عمومية تناولت مواضيع ذات الاهتمام المشترك. ومن بين هذه المؤسسات المكتب الشريف للفوسفاط، وبنك المغرب والهيئة الوطنية للمعلومات المالية.

كما تم أيضا تنظيم لقاءات هادفة لتبادل وتقاسم التجارب مع شركاء وأطراف خارجيين ذوي صلة، لصالح قضاة غرفة التصريح الإجباري بالممتلكات، أهمها بنك المغرب، والهيئة الوطنية للمعلومات المالية، والبنك الشعبي، والوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية.

وبالإضافة إلى ذلك، وفي إطار التعاون مع الأجهزة العليا للرقابة العربية والأفريقية، واصل المجلس سلسلة لقاءاته التكوينية والعلمية لفائدة القضاة والمدققين المنتسبين لهذه الأجهزة من خلال تنظيم ندوة عن بعد، شهر أكتوبر 2022، حول تتبع توصيات تقارير رقابة الأداء والتقييم، حضرها أكثر من

100 مشارك ينتمون إلى 10 بلدان إفريقية. كما قامت وفود من كل من محكمة الحسابات السنغالية ومحكمة الحسابات الموريتانية وكذا ديوان الرقابة المالية الاتحادي للعراق، بزيارة لمركز تنمية القدرات بهدف التعرف على التجربة المغربية في مجال تكوين وتطوير قدرات قضاة وأطر وموظفي المحاكم المالية والاطلاع على آليات تنظيم المركز للدورات التكوينية وعلى كيفية اشتغاله.

وفي إطار التعاون الثنائي مع الأجهزة العربية للرقابة والمحاسبة تم تنظيم دورة تدريبية عن بعد، شهر يونيو 2022، لفائدة مدققي ديوان المحاسبة القطري حول رقابة الأداء ورقابة الالتزام.

4. تقوية وعصرنة كتابة الضبط

تضطلع كتابة الضبط بدور محوري في تنفيذ الإجراءات القانونية ذات الصلة بممارسة مختلف اختصاصات المحاكم المالية. وقد انخرطت، خلال سنة 2022، في المشاريع المندرجة في إطار المخطط الاستراتيجي للمحاكم المالية 2022-2026، عبر المساهمة الفعالة في ورش التحول الرقمي من خلال تبني التقديم اللامادي للحسابات، وتعزيز التواصل مع شركاء المجلس وتبسيط وتوحيد مساطر عملها.

أ. مكتب الضبط الرقمي

تم تسجيل 7.945 مراسلة، شكلت الصادرات منها نسبة 51%. وتفعيلا لمشروع مكتب الضبط الرقمي، تمت رقمنة المراسلات وتخزينها بالتطبيق المخصص لذلك.

كما تم إعداد 573 بطاقة تعريفية للشكايات الواردة على المحاكم المالية، وتصنيفها حسب اختصاص غرف المجلس الأعلى للحسابات أو المجالس الجهوية للحسابات.

ب. الدليل المرجعي للخاضعين لرقابة المحاكم المالية

ساهم التطبيق المعلوماتي المخصص لتتبع الخاضعين لرقابة المحاكم المالية في تسهيل حصول قضاة هذه المحاكم على المعلومات الضرورية لاستكمال برنامجهم الرقابي وتسريع وتيرة العمل، حيث تمت معالجة 375 طلبا واردا في هذا الإطار.

كما توصل المجلس بما مجموعه 230 وثيقة تتعلق بقرارات التعيين أو نهاية المهام الخاصة بالمحاسبين العموميين وكذا محاضر أداء يمينهم القانونية من مصالح وزارة الاقتصاد والمالية وكذا مصالح وزارة العدل. وقد تم تحميلها بالتطبيق المعلوماتي المخصص لهذا الغرض.

وفي إطار توحيد الدليل المرجعي، يعكف المجلس على وضع تصور عام لتطوير هذا التطبيق ليشمل، بالإضافة إلى تتبع وضعيات المحاسبين العموميين أو مراكزهم المحاسبية، باقي فئات الخاضعين لرقابة المحاكم المالية، سواء في مجال الاختصاصات القضائية أو غير القضائية.

ج. التقديم اللامادي للحسابات: نسب في تطور

- **حسابات مرافق الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية: تقديم لامادي بنسبة 20 %**

تطبيقا لمقتضيات المادة 16 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية كما تم تغييره وتتميمه، توصل المجلس بما مجموعه 930 حسابا مكونا من 20.187 رزمة، تتعلق بمرافق الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية، وهو ما يمثل زيادة قدرها 56% مقارنة بسنة 2021. في حين، بلغ عدد الحسابات التي تم إيداعها في إطار التقديم اللامادي 188 حسابا وهو ما يعادل 20% من إجمالي حسابات هذه المرافق.

وعلاقة بنزع الطابع المادي عن الوثائق، واصل المجلس مساهمته في أشغال اللجان الثنائية مع مصالح وزارة الاقتصاد والمالية بغية الإسراع في انضمام باقي المحاسبين العموميين إلى هذا ورش خلال سنة 2023.

وتنفيذا لمقتضيات الفقرة الثانية من المادتين 108 و160 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، ونظرا لارتفاع العدد الإجمالي للحسابات التي استوفت آجال حفظها والتي صدرت بشأنها قرارات وأحكاما نهائية قاضية بإبراء ذمة المحاسبين العموميين، نظم المجلس، بالتنسيق مع المجالس الجهوية للحسابات، عملية إتلاف ما يفوق 86 طنا من الوثائق والمستندات المثبتة المتعلقة بالحسابات المقدمة والبالغ عددها 3.700 حسابا. كما قام المجلس بإرسال وصولات تسليم هذه الأوزان إلى مديرية أملاك الدولة.

➢ الحسابات السنوية للأحزاب السياسية برسم سنة 2021: تقديم لامادي بنسبة 86%

توصل المجلس، خلال سنة 2022، بحسابات الأحزاب السياسية برسم السنة المالية 2021، والتي بلغ عددها 29 حسابا. واعتمد المجلس أساساً على الإيداع اللامادي عبر المنصة الرقمية المعدة لهذا الغرض، والتي تلقت 25 حسابا، أي بنسبة 86% من مجموع الحسابات المودعة، فيما تم وضع 4 حسابات بطريقة مادية بمقر المجلس، أي بنسبة 14%.

وفي إطار مسطرة فحص الحسابات المقدمة، وجه المجلس 177 ملاحظة إلى 28 مسؤولا وطنيا عن هذه الأحزاب، تم تبليغها بنسبة 100%.

➢ حسابات الحملات الانتخابية برسم اقتراعات سنة 2021

- **حسابات الحملات الانتخابية للمترشحين**

منذ الإعلان عن نتائج الانتخابات التي جرت ببلادنا خلال سنة 2021، تواصل المجلس مع وكلاء لوائح الترشيح ومساعديهم من أجل مواكبتهم في عملية التسجيل القبلي، والإجابة عن تساؤلاتهم بهذا الخصوص. وقد أثمر ذلك عن تقديم 1.088 حسابا، منها 642 تم إيداعها مباشرة بالمجلس و446 قدمه المعنيون بالأمر بالمجالس الجهوية للحسابات.

- **مسطرة فحص حسابات الحملات الانتخابية**

استكمالا لإجراءات مسطرة فحص حسابات الحملات الانتخابية المتعلقة بالاقتراعات التشريعية والجهوية والجماعية، واصل المجلس تبليغ 180 إعذارا موجها إلى المترشحين في هذه الانتخابات، والذين أخلوا بواجب إيداع حساب حملاتهم الانتخابية، وذلك من مجموع 204 إعذارا المتبقية من السنة السابقة.

كما قام المجلس بتبليغ 706 إعذارا موجها إلى وكلاء لوائح الترشيح من أجل تقديم الوثائق والتبريرات عن الملاحظات التي أسفرت عنها عملية فحص حساباتهم، منها 407 إعذارا تهم المترشحين في انتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، و299 تخص الانتخابات التشريعية.

- **حسابات الحملات الانتخابية للأحزاب السياسية والمنظمات النقابية**

في إطار فحص مستندات الإثبات المتعلقة بصرف مساهمة الدولة في تمويل الحملات الانتخابية المرتبطة باقتراعي 08 شتنبر 2021 المتعلق بانتخاب أعضاء مجلس النواب وأعضاء المجالس الترابية، و05 أكتوبر 2021 المتعلق بانتخاب أعضاء مجلس المستشارين، وجه المجلس 71 إعذارا للمسؤولين الوطنيين عن الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية. وقد تم تبليغ جميع هذه الإعذارات إلى المعنيين بالأمر.

د. الرصيد المعلوماتي للمحاكم المالية

سعيا إلى الحفاظ على الرصيد المعلوماتي للمحاكم المالية، تمت رقمنة 10.440 قرارا صادرا عن المجلس وإنجاز 4.700 بطاقة وصفية لهذه القرارات، استعدادا لتحميلها في نظام معلوماتي. كما يجري الإعداد لتصور عام لهذا النظام قصد تمكين مختلف مصالح كتابات الضبط بالمحاكم المالية من حفظ مخرجاتها في أفق نشرها.

ه. إصدار الوثائق اللازمة لتحصيل الغرامات الصادرة عن المحاكم المالية

تطبيقا لمقتضيات المادة 29 من القانون رقم 62.99 سالف الذكر، وتفعيلا للمسطرة المتفق عليها والمتعلقة بتحصيل الغرامات والغرامة التهديدية، قام المجلس بإرسال بيان إصدار إلى مصالح الخزينة العامة للمملكة لمباشرة تحصيل مبلغ 481.000 درهم عن عدم تقديم حسابات مرافق الدولة.

5. مواصلة تعزيز نظم المعلومات

في إطار ورش التحول الرقمي الذي يعرفه المجلس الأعلى للحسابات، ومن أجل تحقيق استفادة مثلى من مزايا التكنولوجيا الحديثة في مجال المعلوميات، قام المجلس بتنفيذ العديد من المشاريع بهدف تعزيز نظامه المعلوماتي، بما يساهم في الارتقاء بأعمال المحاكم المالية.

ولهذا الغرض، تم اقتناء مجموعة من البرامج من أجل ضمان معالجة وتخزين المعلومات بفعالية، في إطار دعم ورش الإدلاء اللامادي بالحسابات. حيث ستساهم هذه البرامج في تسهيل عمليات تلقي ومعالجة وتخزين المعلومات بطريقة مؤمنة وفعالة.

كما تم تطوير برامج للتحليل وأدوات متخصصة في مجال التدقيق تساعد في اتخاذ القرارات وتجميع البيانات وتحليلها بشكل فعال، مما يقلل من مخاطر الأخطاء البشرية ويعزز سرعة عمليات التدقيق والارتقاء بجودة نتائجها.

ومن أجل تعزيز وظيفة أمان الأجهزة المعلوماتية المستعملة داخل المحاكم المالية وحماية البيانات والمعلومات والمعطيات المخزنة فيها، فقد تم اقتناء حواسيب محمولة ومكتبية بميزات أمان قوية، مثل التشفير ووسائل الحماية وتحديثات الأمان الدورية.

كما عرف المجلس تطوير مجموعة من المشاريع المعلوماتية، سواء من طرف الموارد الذاتية للمجلس أو في إطار طلبيات عمومية. ويتعلق الأمر على الخصوص بما يلي:

- تطوير تطبيق متكامل من قبل المجلس، يهدف إلى تحليل المعلومات المحاسبية المدلى بها من طرف محاسبي مديرية الجمارك والضرائب غير المباشرة، وهو ما سيساعد على الرفع من فعالية عمليات التدقيق والزيادة من سرعتها وجودة مخرجاتها؛
- إطلاق مشروع الإدلاء الإلكتروني بالحسابات المدلى بها من طرف المحاسبين التابعين للخزينة العامة للمملكة وأولئك التابعين للمديرية العامة للضرائب. ويتعلق الأمر بإعداد هذه الحسابات بصفة إلكترونية وتقديمها للمجلس عبر كتابة الضبط المركزي. وقد تم تطوير هذا المشروع وفق مقاربة تشاركية من أجل تحديد متطلبات وإكراهات كل طرف، بهدف وضع مشروع إطار ينظم التبادل الإلكتروني بصفة آمنة ومنتظمة؛
- إطلاق مشروع إحداث المنصة الرقمية الخاصة بتلقي حسابات استخدام الأموال والمساعدات العمومية المقدمة لفائدة الجمعيات والمقاولات والأجهزة الأخرى. ويهدف هذا المشروع إلى:
  - نزع الصفة المادية عن عملية إيداع حساب استخدام الدعم العمومي من طرف الأجهزة المستفيدة، وتمكين الأجهزة المانحة من إدخال المعلومات المتعلقة بالدعم المقدم من طرفها؛
  - المساهمة في ضبط المعلومات المتعلقة بالدعم العمومي الممنوح للأجهزة المستفيدة، مما سيمكن المحاكم المالية من مراقبة وتتبع هذا الدعم وبالتالي من تقييم الشراكة مع جمعيات المجتمع المدني واقتراح سبل تطويرها.

ويحرص المجلس على الحفاظ وضمان جاهزية وعمل الأنظمة المعلوماتية الحالية، إذ يعمل على صيانتها وتحديثها بصفة دائمة تماشيا مع المتطلبات الداخلية.

وعلى مستوى آخر، يقوم المجلس بتوفير وتثبيت أنظمة الاتصال عبر الفيديو لتعزيز وتسهيل وسائل التواصل داخل المحاكم المالية ومع الأطراف الأخرى. وتعتبر هذه الأنظمة إحدى تجليات التحول الرقمي نحو تعزيز التفاعل والتعاون بين مختلف الأطراف، وتسريع إجراءات المراجعة والتدقيق، وتبادل المعلومات بسهولة وفعالية، وكذا تحسين العمليات الإدارية.

ثانيا. التعاون الدولي: من أجل تمتين العلاقات المهنية مع الأجهزة النظيرة وتبادل الخبرات

يعمل المجلس الأعلى للحسابات على تعزيز التعاون مع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، سواء على المستوى الثنائي أو متعدد الأطراف، وذلك لمواكبة القضايا الناشئة التي تهم الرقابة على المالية العمومية وتبادل المعارف والتجارب والممارسات الفضلى مع الأجهزة الرقابية النظيرة، بغرض الرفع من مردوديتها وتفعيل أثر نتائجها ومستخرجاتها.

وقد تميزت سنة 2022 بمشاركة المجلس في مجموعة من الفعاليات الدولية وفي احتضانه لعدد من اللقاءات والندوات، فضلا عن توقيعه لمذكرات تفاهم وتعاون مع بعض الأجهزة النظيرة.

1. تعزيز أنشطة المجلس الأعلى للحسابات في إطار التعاون متعدد الأطراف

شارك المجلس الأعلى للحسابات، خلال سنة 2022، في العديد من الأنشطة المهنية مع مجموعة من المنظمات والجهات الدولية. ويتعلق الأمر أساسا بما يلي:

- **المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الإنتوساي)**

شارك المجلس الأعلى للحسابات في أشغال المؤتمر الدولي الرابع والعشرين للأجهزة العليا للرقابة (الإنكوساي) المنعقد بالبرازيل في الفترة بين 7 و11 نونبر 2022، بحضور أكثر من 800 مندوب يمثلون 120 جهازا أعلى للرقابة من جميع أنحاء العالم. وقد خصص هذا المؤتمر لمناقشة الخطة الاستراتيجية لمنظمة الإنتوساي للفترة 2023-2028، وكذا عدد من التقارير من أهمها تقرير الأمين العام عن المنظمة، وتقرير اللجنة الإشرافية على القضايا الناشئة وتقرير المنظمات الجهوية للإنتوساي، بالإضافة إلى تقرير مبادرة الإنتوساي للتنمية.

وشكل هذا المؤتمر أيضا مناسبة لبحث أوجه التعاون وتعزيز العلاقات مع بعض الأجهزة النظيرة في مجال تبادل الخبرات وبناء القدرات. كما تم، على هامش هذا المؤتمر، التوقيع على مذكرتي تفاهم مع كل من محكمة الحسابات بالبرازيل ونظيرتها بروسيا.

علاوة على ذلك، شارك المجلس، خلال سنة 2022، في بعض الفعاليات التي أشرفت عليها منظمة الإنتوساي، والمتمثلة على الخصوص في ما يلي:

- ندوة في موضوع "اعتماد العقلية الرقمية في التدقيق ومكافحة الفساد" (نظمت هذه الندوة عن بعد من طرف مجموعة عمل الإنتوساي "تأثير العلوم والتكنولوجيا على التدقيق (WGISTA)" بتاريخ 30 يونيو 2022)؛
- الاجتماع الواحد والعشرون لجمعية مجموعة عمل الإنتوساي حول الرقابة البيئية، واجتماع لجنة قيادة المجموعة من أجل المصادقة على خطة عملها للفترة 2023-2025 (عقد الاجتماعان بالمالديف من 4 إلى 7 يوليوز 2022)؛
- دورة تدريبية حول "المياه النظيفة والصرف الصحي" (نظمت هذه الندوة عن بعد بتاريخ 27 شتنبر 2022 من طرف الإنتوساي ومكتب المراقب والمدقق العام في الهند).

- **المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأرابوساي)**

عرفت سنة 2022 مشاركة المجلس الأعلى للحسابات في حدثين بارزين نظمتهما المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة. ويتعلق الأمر بما يلي:

- أشغال المجلس التنفيذي الرابع والستين والدورة الرابعة عشر للجمعية العامة لمنظمة الأرابوساي، المقامين بالمملكة العربية السعودية خلال الفترة ما بين 23 و29 أكتوبر 2022؛
- الاجتماع الاستثنائي السادس والستون للمجلس التنفيذي للمنظمة، الذي انعقد عبر تقنية التناظر المرئي بتاريخ 21 دجنبر 2022. وقد خصص هذا الاجتماع لتقديم واعتماد تقرير الأمانة العامة للمنظمة حول مشاركتها في المؤتمر الرابع والعشرين للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الإنكوساي) بريو دي جانيرو، وكذا للنظر في تقارير لجان المنظمة بما فيها لجنة الرقابة على التنمية المستدامة التي يرأسها المجلس الأعلى للحسابات.

وفضلا عن ذلك، نظم المجلس الأعلى للحسابات الاجتماع الثامن للجنة الرقابة على أهداف التنمية المستدامة، والتي يتولى رئاستها طبقا لقرار الجمعية العامة للمنظمة في اجتماعها الرابع عشر بجدة خلال الفترة من 25 إلى 27 أكتوبر 2022. وقد عرف هذا الاجتماع مشاركة ممثلين عن سبعة أجهزة عليا للرقابة.

كما شارك المجلس في أشغال مجموعة من اللجن ومجموعات عمل تابعة للمنظمة. ويتعلق الأمر بما يلي:

- مجموعة عمل الرقابة على تكنولوجيا المعلومات (الاجتماعات الثالث والرابع والخامس المنعقدة على التوالي بتواريخ 9 يونيو و4 غشت و29 غشت من سنة 2022)؛
- لجنة المعايير المهنية (الاجتماع العشرون المنعقد عن بعد خلال الفترة من 5 إلى 7 شتنبر 2022)؛
- لجنة تنمية القدرات المؤسسية (الاجتماع العشرون المنعقد عن بعد خلال الفترة من 29 إلى 31 غشت 2022).

وشارك المجلس كذلك في الاجتماع التشاوري لإعداد المخطط الاستراتيجي للمنظمة للفترة 2023-2028، الذي استضافته المملكة العربية السعودية من 28 إلى 30 مارس 2022، وكذا في اللقاء التدريبي حول "المحاسبة الحكومية المبنية على أساس الاستحقاق في ضوء المعايير الدولية (IPSAS)"، والذي نظم عن بعد من طرف المنظمة بتعاون مع ديوان المحاسبة الكويتي خلال الفترة من 20 إلى 23 دجنبر 2022.

- **مبادرة تنمية الإنتوساي (IDI)**

في إطار أنشطة مبادرة تنمية الإنتوساي، استضاف المجلس الأعلى للحسابات، خلال الفترة من 26 إلى 28 شتنبر 2022، لقاء دوليا في موضوع "استشراف تدبير المالية العمومية" بحضور 13 هيئة عليا للرقابة والعديد من الخبراء من المنظمات الدولية. وقد تمحور هذا اللقاء حول تقاسم التجارب بين المشاركين في ما يخص تدبير المالية العامة وكيفية رفع التحديات المستجدة التي تواجهها.

كما استضاف المجلس، من 5 إلى 9 دجنبر 2022، ندوة إقليمية حول الرقابة على النوع الاجتماعي والتنوع والإدماج، نظمتها مبادرة الإنتوساي للتنمية بشراكة مع المجلس لتكوين الأجهزة العليا للرقابة المالية في بلدان إفريقيا جنوب الصحراء الناطقة بالفرنسية (CREFIAF).

وشارك المجلس أيضا في عدة أنشطة نظمتها مبادرة تنمية الإنتوساي في إطار دعم عمل الأجهزة العليا للرقابة على المستوى الدولي. ويتعلق الأمر أساسا بأنشطة همت المواضيع التالية:

- قضايا التعليم والاقتصاد الأخضر والشفافية وأخلاقيات الإدارة العامة واستخدام المنصات الرقمية (سلسلة من طاولات مستديرة نظمت في إطار المؤتمر العلمي والعملي الدولي الثاني للإنتوساي في 2 مارس 2022)؛

- مراجعة مؤشرات إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (SAI-PMF) من أجل ملاءمتها مع المعيار الدولي (INTOSAI-P50)، المتعلق بمبادئ الأنشطة القضائية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ورشة عمل بتونس يومي 12 و13 مايو 2022)؛
- تطوير برنامج المبادرة المسمى « TOGETHER » الذي يهدف إلى تقوية قدرات الأجهزة العليا للرقابة المالية في تدبير الموارد البشرية (موضوع الاجتماع التشاوري لمبادرة تنمية الإنتوساي المنعقد بالنرويج من 29 مايو إلى 5 يونيو 2022)؛
- "التدبير الاستراتيجي للأجهزة العليا للرقابة المالية: التنفيذ والإبلاغ" (ورشة بسلطنة عمان من 31 يوليوز إلى 04 غشت 2022، من تنظيم مبادرة تنمية الإنتوساي والمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة).

- **المنظمة الإفريقية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأفروساي)**

شارك المجلس الأعلى للحسابات، حضوريا وعن بعد، في الدورة الخامسة عشر للجمعية العامة للمنظمة الإفريقية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأفروساي)، المنعقدة بدكار يومي 17 و18 مارس 2022. وقد شكل هذا اللقاء فرصة للتأكيد على التزام المجلس بدعم جهود المنظمة الإفريقية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (أفروساي)، وتعزيز التعاون مع نظرائه.

وتميز جدول أعمال هذا الاجتماع بالمصادقة على مشروع النظام الأساسي للمنظمة. كما تناولت الجمعية العامة موضوعين تقنيين، يتعلق الأول بمراقبة قطاع الصناعات الاستخراجية في إفريقيا والثاني بدمج مفهوم البيانات الضخمة في تدقيق القطاع العمومي.

- **الاتحاد الإفريقي**

شارك المجلس الأعلى للحسابات بصفته عضوا دائما بمجلس المراجعين الخارجيين للاتحاد الإفريقي، في الاجتماع الذي انعقد عن بعد يومي 6 و7 دجنبر 2022 بأديسا بابا. وشكل هذا اللقاء فرصة للدعوة، من الجانب المغربي، إلى ضرورة العمل المشترك بين الأجهزة العليا للرقابة المكونة لمجلس المراجعين الخارجيين لما فيه مصلحة حكامة الاتحاد الإفريقي، وإعطاء دينامية أكبر للعمل الرقابي باعتبار هذا المجلس آلية مهمة للمصادقة على الحسابات وتحسين التدبير والمساءلة، ولضمان تنزيل المشاريع المبرمجة بشكل يستجيب لتطلعات شعوب القارة الإفريقية.

وشهد هذا الاجتماع أساسا اعتماد استراتيجية مراجعة حسابات الاتحاد الإفريقي برسم سنة 2022، وكذا تحديد مخطط المراجعة وتوزيع المهام بين أجهزة الرقابة المكونة لمجلس المراجعين الخارجيين، حيث تم إسناد تدقيق المحاور المتعلقة بتدبير الاستثمارات والتدبير المالي وصناديق الشركاء على مستوى مفوضية الاتحاد الأفريقي إلى المجلس الأعلى للحسابات. أما على مستوى الأجهزة التابعة للاتحاد الأفريقي، فقد تم تكليف المجلس بمهام افتحاص حسابات وكالة الشراكة الجديدة من أجل تنمية إفريقيا (AUDA-NEPAD) والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي.

كما شارك المجلس عن بعد، بتاريخ 30 غشت 2022، في أعمال اللجنة الدائمة للمراجعة والحسابات العمومية للبرلمان الإفريقي، المخصصة لعرض الملاحظات الرئيسية التي تم تسجيلها خلال مراجعة حسابات السنتين الماليتين 2020 و2021.

2. تنويع أنشطة المجلس الأعلى للحسابات في إطار التعاون الثنائي

تتمثل أهم أنشطة المجلس، في إطار التعاون الثنائي، في توقيع مذكرات تفاهم مع بعض الأجهزة النظيرة، وفي تقديم الدعم لها وتبادل الزيارات وتقاسم الخبرات والتجارب.

➢ توقيع مذكرات التفاهم

يتعلق الأمر بمذكرتي التفاهم الموقعتين مع كل من:

- **جهاز المراقب والمدقق العام بجمهورية الهند**

تم، بتاريخ 16 شتنبر 2022، توقيع مذكرة تفاهم بين المجلس الأعلى للحسابات وجهاز المراقب والمدقق العام بجمهورية الهند، التي تأسس لأرضية عمل بين الطرفين في المجالات ذات الأهداف المشتركة، والتي من بينها تطوير ودعم التعاون بينهما قصد توطيد بناء قدرات الجهازين، بالإضافة إلى تجويد مناهج العمل المتعلقة بتدقيق القطاع العمومي بما يخدم الرقابة العليا للمالية العامة على مستوى البلدين.

- **محكمة الحسابات لاتحاد البرازيل**

تم توقيع مذكرة تفاهم بين المجلس الأعلى للحسابات ومحكمة الحسابات لاتحاد البرازيل، بتاريخ 9 نونبر 2022، وذلك موازاة مع أشغال المؤتمر الدولي للأجهزة العليا للرقابة المنعقد بريو دي جانيرو في الفترة المتراوحة بين 7 و11 نونبر 2022. وتعتبر هذه المذكرة إطارا مرجعيا للتعاون والشراكة يتيح تبادل المعرفة والخبرة الفنية بين المؤسستين من أجل تحسين أداء المراقبة واستخدام الموارد العمومية، وبالتالي تحسين جودة خدمات الإدارة العمومية.

➢ **دعم الأجهزة النظيرة**

همت هذه الأنشطة على الخصوص:

- **محكمة الحسابات بجمهورية مدغشقر**

شارك المجلس الأعلى للحسابات بمدغشقر (من 6 إلى 15 مايو 2022) في مهمة رسمية ضمن مشروع دعم قدرات محكمة الحسابات بجمهورية مدغشقر، وذلك في إطار تنفيذ الاتفاقية الموقعة في هذا الشأن بين المجلس الأعلى للحسابات ومبادرة تنمية الإنتوساي في يناير 2021.

- **برنامج دعم النظراء**

شارك المجلس الأعلى للحسابات (من 12 إلى 16 شتنبر 2022) بالنرويج، في ورشة حول دعم الأجهزة العليا للرقابة المالية الشركاء لنظرائهم الذي يعملون في سياقات صعبة. وفي هذا الإطار، قام المجلس الأعلى للحسابات بمصاحبة بعض الأجهزة العليا الرقابية النظيرة في إفريقيا من أجل تنفيذ خططهم الاستراتيجية، وذلك ضمن برنامج دعم النظراء المُعَجَّل بتنسيق من مبادرة تنمية المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

➢ **المشاركة في اللقاءات والورشات التدريبية**

تشمل هذه الأنشطة أساسا ما يلي:

- **مبادرة التقييم العالمية للبنك الدولي**

شارك المجلس الأعلى للحسابات بعمان بالمملكة الأردنية الهاشمية (من 16 إلى 18 مايو 2022) في ورشة المراقبة والتقييم في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، التي تنظمها مبادرة التقييم العالمية للبنك الدولي حول موضوع "تعزيز أنظمة الرصد والتقييم الوطنية لتحسين صنع القرار القائم على الأدلة".

- **ورشة دولية بمقر الأمم المتحدة**

شارك المجلس الأعلى للحسابات في ورشة دولية، انعقدت بمقر الأمم المتحدة في نيويورك (من 14 إلى 17 يونيو 2022) تم خلالها استكمال إعداد دليل حول مساهمة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في تعزيز مصداقية الميزانية العمومية من خلال عمليات التدقيق الخارجي.

وجدير بالذكر أن المجلس ساهم، منذ سنة 2021، في مشروع إعداد هذا الدليل الذي تقوده إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية وشراكة الميزانية الدولية، والذي يسعى إلى تقاسم الممارسات الفضلى في تقييم مصداقية الميزانية ودعم المؤسسات العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

- **برنامج التعاون "شراكة"**

شارك المجلس (من 20 إلى 22 يونيو 2022) في ورشة العمل الأولى لبرنامج "تدريب المدربين" ضمن برنامج "شراكة"، الذي يشرف عليه جهاز الرقابة المالية الهولندي. ويروم هذا البرنامج إنشاء مجمع تدريبي مع ضمان الاستدامة وإضفاء الطابع المؤسسي على المعرفة المشتركة. وقد هدفت الورشة إلى تعزيز ثقافة تبادل المعرفة ودعم الممارسات الجيدة داخل الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، من أجل استدامة التعاون وتبادل المعرفة بعد انتهاء هذا البرنامج.

وفي إطار المرحلة الثانية لبرنامج التعاون "شراكة"، شارك المجلس الأعلى للحسابات (بين 13 و17 يونيو 2022) بلاهاي في ورشة إطلاق البرنامج الإقليمي حول المهمة الرقابية المرتبطة بتنفيذ هدف التنمية المستدامة للأمم المتحدة رقم 11 المتعلق بالمدن والمجتمعات المستدامة.

- **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**

شارك المجلس الأعلى للحسابات (من 29 إلى 30 يونيو 2022) في ورشة عمل بعنوان "نحو نظم أكثر فعالية للتصريح عن الذمة المالية والمصالح"، نظمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتعاون مع الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في لبنان.

➢ زيارات العمل ولقاءات التعاون الثنائي

همت هذه الأنشطة على الخصوص ما يلي:

- **ديوان المحاسبة بدولة قطر**

تفعيلا لمذكرة التفاهم الموقعة بين المجلس الأعلى للحسابات وديوان المحاسبة بدولة قطر في 07 فبراير 2022، والتي تهدف إلى تعزيز التعاون بين الطرفين في المجال الرقابي من خلال تبادل الخبرات والمعارف، نظم المجلس، باقتراح من نظيره القطري، دورة تدريبية عن بعد، أيام 17 و18 و19 مايو 2022، لفائدة رؤساء فرق التدقيق بالجهاز القطري حول موضوع "تطبيقات ضمان الجودة".

كما استقبل المجلس وفدا من ديوان المحاسبة بدولة قطر، للمشاركة في لقاء لتبادل الخبرات والممارسات الجيدة في ميدان رقابة الأداء (من 15 إلى 17 يونيو 2022)، وقد ساهم هذا اللقاء في تبادل الخبرات في مجال رقابة الأداء من الجانبين النظري والتطبيقي، مع التركيز على المخاطر وذلك بهدف تحسين وتطوير أساليب الرقابة العليا على المالية العامة ومنهجياتها على مستوى المؤسستين.

- **ديوان الرقابة المالية الاتحادي بجمهورية العراق**

قام رئيس ديوان الرقابة المالية الاتحادي بجمهورية العراق ووفد مرافق له بزيارة عمل للمجلس الأعلى للحسابات، بتاريخ 21 يونيو 2022، تهدف إلى تفعيل اتفاقية الشراكة والتعاون المبرمة بين الجهازين سنة 2014، والتي يسعى من خلالها الطرفان إلى تعزيز تعاونهما في مجال التدريب وتنمية القدرات المؤسسية والمهنية، وكذا في مجالات مرتبطة بالمهام الرقابية للجهازين. وتم خلال هذه الزيارة كذلك بحث سبل تطوير الشراكة بين الجهازين في مجالات جديدة ضمن اختصاصاتهما، وفقا للتحديات الجديدة التي تواجه العمل الرقابي.

- **البنك الإفريقي للتنمية**

في إطار التعاون بين المجلس الأعلى للحسابات والبنك الإفريقي للتنمية، استقبل المجلس بتاريخ 3 يونيو 2022، رئيس مكتب البنك الإفريقي للتنمية بالرباط. وشكل هذا الاجتماع فرصة للإشادة بالنتائج الإيجابية لمشروع دعم بناء القدرات للمجلس الأعلى الممول من بنك التنمية الإفريقي، واستكشاف فرص توسيع روابط التعاون بين المؤسستين في مختلف المجالات ذات الاهتمام المشترك المرتبطة بالحكامة العمومية.

- **محكمة الحسابات الموريتانية**

تجسيدا لعلاقات التعاون الوثيقة التي تربط المجلس الأعلى للحسابات ومحكمة الحسابات الموريتانية، في ميدان الرقابة العليا على المالية العمومية وتدبير الأجهزة العليا للرقابة، استقبل المجلس بعثة عن المحكمة المذكورة، بتاريخ 27 يونيو 2022، في إطار برنامج تدريبي بهدف تقاسم تجربة المجلس في مجالات الرقابة القضائية ورقابة الأداء، وفي مجال التدريب وتطوير القدرات.

- **جهاز النيابة العامة للحسابات بجمهورية بنما**

أجرت النيابة العامة لدى المجلس الأعلى للحسابات (15 نونبر 2022) مباحثات مع السيدة النائبة العامة للحسابات بجمهورية بنما. وتم هذا اللقاء عبر تقنية التناظر المرئي لتبادل المعلومات والآراء حول الإطار القانوني للمؤسستين، وتجربتهما في الرقابة القضائية على المالية العمومية.

- **محكمة الحسابات بالسنغال**

في إطار علاقات التعاون بين المجلس الأعلى للحسابات ومحكمة الحسابات بجمهورية السنغال، قام وفد يمثل هذه الأخيرة بزيارة عمل للمجلس (من 26 إلى 28 دجنبر 2022) استهدفت التعرف على تجربة المجلس في مجال التكوين وبناء القدرات.

أنشطة أخرى

همت هذه الأنشطة أساسا ما يلي:

- **المنتدى السياسي الرفيع المستوى حول التنمية المستدامة لسنة 2022**

شارك المجلس الأعلى للحسابات في المنتدى الرفيع المستوى حول التنمية المستدامة، الذي امتد خلال الفترة من 5 إلى 15 يوليوز 2022 برعاية المجلس الاقتصادي والاجتماعي، بخصوص موضوع إعادة البناء بشكل أفضل بعد جائحة "كوفيد-19"، مع النهوض بالتنفيذ الكامل لخطة التنمية المستدامة لسنة 2030.

- **محكمة الحسابات الفرنسية**

شارك المجلس الأعلى للحسابات، عبر تقنية التناظر المرئي، في دورة تدريبية نظمتها محكمة الحسابات الفرنسية، من 12 إلى 23 شتنبر 2022، لفائدة موظفين جدد مكلفين بالمراقبة يعملون بأحد عشر جهازا أعلى للرقابة.

- **المنتدى البرلماني حول خطة التنمية المستدامة لسنة 2030**

شارك المجلس الأعلى للحسابات، عبر تقنية التناظر المرئي، في المنتدى البرلماني حول خطة التنمية المستدامة لسنة 2030، حول موضوع "تعزيز المشاركة البرلمانية في العمل المناخي في المنطقة العربية"، وذلك خلال يومي 29 و30 نونبر 2022. ويندرج هذا اللقاء ضمن الخطة التفصيلية للفترة 2022-2023، المعتمدة في إطار مذكرة التفاهم بين المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ومنظمة "الإسكوا".

الفهرس

القطاعات الاجتماعية 167

القطاعات الإنتاجية والبنيات الأساسية 205

التنمية المجالية وتدبير المرافق العمومية الترابية 259

الفصل السادس: تتبع تنفيذ التوصيات 323

الفصل السابع: أنشطة الدعم والتعاون الدولي 341